

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

**LA POLITIQUE
DES TRAVAUX PUBLICS**
considérés comme un
REMÈDE AU CHOMAGE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le
14 décembre 1934, à 14 heures

PAR
YVETTE POPIN

PRÉSIDENT : M. J. LESCURE.
SUFFRAGANTS : M. C. PERREAU.
M. PIROU.

TYPOGRAPHIE FIRMIN-DIDOT & C^{ie}
56, Rue Jacob, Paris (6^e)

1934

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

LA POLITIQUE DES TRAVAUX PUBLICS

considérés comme un
REMÈDE AU CHOMAGE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le

14 décembre 1934, à 14 heures

PAR

YVETTE POPIN

PRÉSIDENT : M. J. LESCURE.

SUFFRAGANTS : M. C. PERREAU.
M. PIROU.

TYPOGRAPHIE FIRMIN-DIDOT & C^{ie}

56, Rue Jacob, Paris (6^e)

1934

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



CHAPITRE PREMIER

Le chômage

Depuis quelques années le chômage est à l'ordre du jour. En effet, le chômage est une plaie grave de notre civilisation, et le problème qui consiste à le diminuer et à tâcher de le faire disparaître est un des problèmes des plus pressants à résoudre.

Quelle est l'étendue de ce mal? On a compté, en 1933, 30 millions de chômeurs pour l'Europe et l'Amérique, on peut estimer qu'il y en a encore aujourd'hui 20 millions et dans ce nombre ne sont pas comptés les chômeurs partiels, c'est-à-dire les salariés qui ne travaillent que quelques jours par semaine ou quelques heures par jour. Aux Etats-Unis le nombre des chômeurs est d'une douzaine de millions.

En avril 1934, en Angleterre, on comptait 2.209.000 chômeurs, en Allemagne 2.609.000, en France 340.000 en moyenne. Notre pays partage avec la Belgique, la Bulgarie, l'Irlande et le Portugal, le triste privilège d'être la nation où le chômage enregistré marque, en 1934, une légère augmentation sur la période correspondante de 1933.

Le chômage a pris de telles proportions, nous dit M. Robert Eisler, que le nombre actuel de travailleurs exclus de la chaîne des producteurs et, de ce fait, du

cadre des consommateurs à pouvoir d'achat normal, dépasse déjà celui des soldats mobilisés sur tous les fronts pendant la guerre.

L'humanité suffit à sa consommation sans avoir recours à ces millions de bras contraints à l'oisiveté. Des multitudes ont des besoins inassouvis, les usines sont là pour les satisfaire, des millions d'hommes ne demandent qu'à les remettre en marche, mais le mécanisme ne fonctionne pas.

Quelles sont les conséquences de ce chômage intense ?

Elles sont d'ordre moral, social et économique. Le chômeur oisif est une proie facile pour le vice, il perd l'habitude de travailler, sa valeur professionnelle diminue. Certains finissent par trouver naturel de toucher des allocations et de vivre ainsi à la charge de la collectivité. D'autres ne sont pas assez nourris, leur santé décline et la résistance physique de la race périclité. En effet, celle-ci commence à être touchée par cette lèpre succédant à la guerre; c'est ainsi que, dans l'Etat de New-York, sur 400.000 écoliers, la proportion d'enfants débiles est passée de 13,5 % en 1927 à 20,5 % en 1932 et qu'en France, on observe, en 1932, dans les écoles, une baisse du poids moyen des enfants de 4 à 5 ans par rapport à 1931.

La démoralisation s'empare de la jeunesse qui prend des habitudes de paresse et n'a plus confiance dans l'avenir. Les vieux travailleurs sentent poindre l'inquiétude au bout d'une longue vie d'efforts. Il n'est pas besoin d'insister sur ces effets moraux et sociaux du chômage. Mais il faut en considérer les conséquences économiques.

Le chômeur ne touche plus de salaire, seulement des allocations, toujours inférieures à ce qu'il gagnerait en travaillant, son pouvoir d'achat est donc diminué. Le chômage entraîne une restriction de la demande et, de là, naît une sous-commission qui va croissant. Et ainsi le chômage, conséquence de la

crise mondiale, en est aussi la cause ou tout au moins un facteur de son prolongement et de son extension. Non seulement le chômeur ne produit pas, mais il est à la charge de la société, qui, soit par des moyens d'assurance, soit par l'assistance, subvient à ses besoins les plus impérieux. En France, par exemple, où le nombre des chômeurs est bien inférieur à celui des autres pays, les pouvoirs publics ont distribué depuis le début de la crise près d'un milliard. L'Etat seul a distribué plus d'un demi milliard en un an. Il est impossible d'évaluer avec exactitude la charge financière du chômage par rapport au revenu total des pays. Toutefois, on estime que, dans le Royaume-Uni, la proportion des secours de chômage par rapport aux revenus de la nation, 13.332 millions de livres sterling, est de 3,7 % et de 7,3 % par rapport aux salaires totaux, 1.709 millions de livres sterling. En Allemagne, la proportion est de 5,2 % par rapport au revenu national, 57.074 millions de R. M., et de 9 % par rapport aux salaires totaux, 33.055 millions de R. M.

La perte annuelle de salaire à la fin de 1931 était, pour 20 pays, de 525 milliards de francs. Or, depuis 1925, le chômage a toujours augmenté, sauf cette dernière année; en Allemagne, en 1925, il était de 7 % des ouvriers, en 1931 de 34 %, en Angleterre on passe de 9 % à 18 %, aux Etats-Unis de 13 % à 26 %, en Australie de 7 % à 27 %.

On a organisé dans certains pays des assurances-chômage qui permettent aux chômeurs de toucher des allocations (Angleterre et Allemagne); dans d'autres pays, comme en France, les chômeurs, bien que non assurés, touchent aussi des allocations organisées par l'Etat, les départements et les communes. Aux Etats-Unis, la charge des chômeurs est laissée à l'initiative privée. Mais toutes ces organisations ne font qu'apporter des palliatifs, c'est un remède au chômage qu'il faut trouver.

Différentes sortes de chômage

On ne peut pas parler de chômage en général, il faut faire des distinctions entre le chômage chronique, le chômage cyclique et le chômage saisonnier.

Le chômage chronique est celui qui existe toujours plus ou moins dans un pays, qui subit des variations lentes. Il est dû aux longues modifications de la structure de l'organisme économique, comme par exemple l'extension du machinisme, la mise en pratique d'un taylorisme toujours plus poussé, le rapport variable entre le développement de l'industrie et celui de l'agriculture. Il ne se résout que lentement par une adaptation progressive au nouveau régime économique.

Le chômage cyclique accuse des variations plus rapides, si on représente sa courbe sur un graphique, elle prend la forme d'une sinusoïde et varie en sens inverse de l'activité économique.

Le chômage saisonnier, comme son nom l'indique, subit des fluctuations dues aux saisons, car certains travaux ne peuvent être effectués qu'à une époque déterminée de l'année.

Le chômage chronique reste relativement modéré en France grâce à la souplesse de notre économie due à la diversité de nos industries, au grand nombre des étrangers qui y travaillent et que l'on rapatrie, à la bonne proportion entre l'industrie et l'agriculture. Mais en Angleterre ou en Allemagne le chômage chronique est relativement important; même en période de prospérité, de 1920 à 1931 par exemple, il n'y est pas tombé au-dessous de 8 % des travailleurs.

Seul le chômage cyclique retiendra notre attention car c'est de beaucoup le plus considérable à l'heure actuelle et le premier à guérir. Il est aussi beaucoup moins important en France que dans les autres pays,

l'une des raisons en est que les colonies françaises ont remplacé les pays étrangers comme clients de la métropole: 70 % des cotonnades, 50 % des produits des industries mécaniques et automobiles, 33 % de la lingerie, 26 % des produits chimiques, 10 % des lainages sont achetés par nos colonies.

Pour étudier le chômage cyclique dû aux variations de l'activité économique, nous sommes donc conduits à étudier ces variations, c'est-à-dire les crises périodiques; à étudier rapidement quels sont les caractéristiques d'une crise économique, ses causes et les remèdes proposés pour la résoudre, car tout remède à la crise est un remède au chômage, et parmi tous ces remèdes nous étudierons particulièrement celui qui consiste en une politique appropriée des travaux publics puisqu'il est le but du présent ouvrage.

CHAPITRE II

Les crises économiques et en particulier celle de 1929-34

Dans une période où le monde industriel reconstitue, augmente, modernise son outillage, les commandes affluent vers les entreprises qui fabriquent des machines nouvelles; ces entreprises multiplient leurs achats de matières premières; la demande augmente dans toutes les branches de l'activité économique : articles de consommation, logement, etc... ; les salaires augmentent et aussi le profit des capitalistes; les prix haussent. Il y a donc une hausse générale sur laquelle se greffe une spéculation à la hausse dans les bourses de marchandises; le commerce se développe, les entreprises à l'intérieur et à l'extérieur se créent et cette activité accélérée demande plus de monnaie, d'où gonflement de la circulation fiduciaire, mais il n'est pas besoin que les moyens de paiements augmentent dans la même proportion que les dépenses car la vitesse des échanges en multiplie l'efficacité. On assiste à la hausse des actions à revenu variable et à la baisse des valeurs à revenu fixe.

Mais au moment où la consommation atteint déjà un volume énorme, nombre de producteurs en escomptent encore une progression constante et les profits retirés excitent les imitateurs.

Cependant les marchandises ne s'échangent pas seulement contre des marchandises ou des services, et beaucoup d'échanges souhaités sont pratiquement impossibles, les transports sont trop coûteux et trop lents. De plus le prix de vente de marchandises est souvent affecté non pas à l'acquisition d'autres marchandises, mais à des placements sous forme d'actions de sociétés anonymes. La demande de marchandises se restreint.

Certaines entreprises neuves dont l'équipement a coûté cher, ne rendent pas ce que l'on espérait, c'est que le prix de revient augmente: les matières premières présentent des oscillations en hausse ou en baisse plus accentuées que celles des produits manufacturés, l'intérêt augmente, les salaires augmentent. Les capitaux ne vont plus à l'industrie, le reflux de l'épargne marque la transformation de l'essor en une période de dépression.

L'épargne n'est pas inférieure, mais au lieu de s'employer à créer, elle cesse de créer, elle se thésaurise car elle est sceptique sur l'avenir des profits.

L'origine de la crise n'est donc pas dans les industries de moyens de production mais dans les industries neuves qu'on cesse de développer, donc moins de demandes dans les usines de production, gonflements des dépôts en banque, hausse des valeurs à revenu fixe. Pour constater un nouvel essor il faudra ressusciter le profit et c'est ce à quoi s'appliquent les industriels en effectuant la rationalisation de leurs entreprises et en réduisant leur coût. C'est une période de concentration.

Les prix baissent et c'est en vain que les cartels et trusts tendent de résister à cette baisse.

Il n'y a pas immédiatement une diminution de la monnaie, au contraire, certains industriels ont des engagements et, comme ils ne vendent pas, ils ont recours au crédit pour y faire face, jusqu'à ce que l'élévation du taux de l'escompte soit telle qu'ils pré-

fèrent vendre, même avec perte, que d'y recourir. Les prix baissent et la consommation ne reprendra que lorsqu'ils seront arrivés à un taux assez bas pour que le pouvoir d'achat diminué puisse revivifier la consommation. Si alors, malgré ses prix abaissés, l'industrie peut trouver un profit entre son coût de production et son prix de vente, l'essor reviendra. Car on ne peut pas parler de surproduction générale tant qu'il y aura sur la terre des hommes qui manquent quelquefois des biens les plus élémentaires. Il n'y a pas surproduction par rapport au besoin mais surproduction par rapport au pouvoir d'achat.

La crise actuelle est-elle une crise économique comme toutes celles dont l'histoire nous offre l'exemple?

M. Lescure lui a consacré une étude très poussée et voici ses conclusions. Pour lui, la crise actuelle est le résultat de l'addition ou de la superposition de trois crises distinctes: une crise de surproduction chronique des matières premières essentielles (blé, sucre, café, charbon, pétrole, etc...) dont l'origine remonte à 1925 et coïncide notamment avec la reconstitution de la production européenne après la guerre. Cette crise chronique s'explique encore par la divergence entre le niveau des prix des matières premières et le niveau des prix des produits fabriqués, par l'écart entre le niveau des prix de gros et des prix de détail, écart que commande un niveau très élevé du coût des salaires en Angleterre surtout.

Sur cette crise chronique s'est greffé, en 1929, une crise périodique, la crise américaine, annoncée par la baisse des profits dans l'industrie automobile et par le krach de Wall-Street, préparée et aggravée par la pratique du crédit à la consommation.

A l'automne 1930, après les élections allemandes, une crise monétaire et de crédit est amorcée qui provoque, en 1931, des faillites de plusieurs monnaies, dont la principale monnaie internationale, la livre.

Et l'instabilité monétaire va ajouter encore à la réserve normale des capitaux qui, en période de dépression, hésitent à se placer, à créer. De nos jours, l'épargne cesse d'être créatrice, non seulement faute de perspective de profit, mais pour des raisons monétaires et par suite de l'instabilité des monnaies.

Pour M. Lescure, le profit reste l'animateur de la vie économique, son augmentation provoque la prospérité, sa réduction détermine la crise et la dépression.

Au fond, la crise actuelle est un déséquilibre, déséquilibre entre la production et la consommation, déséquilibre des valeurs et des échanges, déséquilibre des monnaies.

La crise actuelle est générale, aucun pays n'y a échappé, le fléchissement des profits se retrouve partout avec plus ou moins d'intensité: l'index des actions industrielles accuse, par rapport aux plus hauts cours cotés en 1928, à la fin de 1930, une diminution de 5 % au Chili, 11 % en Norvège, 14 % au Danemark, 28 % en Suède, 29 % en Tchécoslovaquie, 31 % en Suisse, 31 % au Royaume-Uni, 34,5 % en Autriche, 44 % en Allemagne, 46 % aux Pays-Bas, 53 % aux Etats-Unis, 59 % au Canada, 7 % en Belgique, 60 % en Pologne.

La production industrielle mondiale, si l'on ramène à 100 le niveau qu'elle avait atteint en 1929, année maxima, est représenté par:

88	en 1930
78,8	— 1931
68,4	— 1932
77,5	— 1933

Il y a donc eu une légère reprise en 1933 puisque la diminution par rapport à 1929 n'est plus que de 22,5 % contre 31,6 % l'année précédente, mais cette

amélioration apparaît mouvementée, en effet, une nouvelle baisse se fait sentir au quatrième trimestre.

1 ^{er} trimestre	.....	69,5
2 ^e —	.....	78
3 ^e —	.....	84,5
4 ^e —	.....	78

Comment résoudre la crise? Cette question a déjà fait couler beaucoup d'encre et les solutions les plus diverses ont été proposées. Les uns voient dans une politique de crédit le remède cherché, les autres trouvent une solution dans des théories monétaires variées. Toutes ces solutions ont du bon, mais leur étude dépasserait le cadre de cet ouvrage et nous nous en tiendrons à l'étude d'une des solutions proposées, c'est-à-dire d'une politique appropriée des travaux publics.

CHAPITRE III

Définition de la Politique des Travaux Publics considérés comme un remède au chômage

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que le profit est l'animateur de la vie économique. Le capitaliste n'espérant pas un profit ne prête pas ses capitaux et les thésaurise; l'homme d'affaire n'espérant pas de profits, n'emprunte pas de capitaux, ne lance pas de nouveaux produits, n'ouvre pas de nouvelles usines; de là, le marasme général, les usines qui se ferment et le chômage. Il est alors venu tout naturellement à l'idée de chercher qui pourrait agir sans avoir en vue un profit. Il existe quelqu'un qui agit non pour son intérêt personnel, mais pour la satisfaction des besoins communs, et ce quelqu'un, c'est l'Etat. D'où l'idée de demander à l'Etat de compenser par ses commandes le manque d'initiative des particuliers. De là est née une politique des travaux publics comme remède au chômage. Cette politique est peut-être aussi une des phases de l'idée de fonction du gouvernement contemporain, idée qui envisage de plus en plus l'activité gouvernementale dans le contrôle économique.

Ce n'est qu'à partir de 1904 que cette politique vit le jour. Mais avant, dira-t-on, il y eut déjà des travaux publics entrepris pour venir en aide aux chô-

meurs? Oui, mais on ne peut pas parler de politique de travaux publics, ce ne sont que des travaux de secours plus ou moins utiles, entrepris pour donner un travail présent aux chômeurs et le salaire reçu ressemble beaucoup à une allocation. Tels furent les ateliers de charité organisés par Turgot en 1775, les ateliers publics de 1789-91, les ateliers nationaux de la II^e République, application des théories nébuleuses du droit au travail de Louis Blanc; les Work-Houses, en 1834, en Angleterre, sont passibles du même reproche, les salaires y sont des aumônes et les besognes inutiles.

Mais en 1904, à la Chambre, M. Vaillant parle de «*méthodiser les travaux de l'Etat, départements et communes, de manière à les répartir aussi logiquement que possible dans le temps et dans l'espace* ». Et M. le docteur Marchetti Livio, sous-secrétaire de l'Office National de Rome, affirme qu'on devrait se servir des travaux publics pour neutraliser les fâcheux effets des oscillations de l'activité industrielle privée en poussant à l'extrême leur étendue et leur intensité durant les périodes de crise.

En 1906, M. Lescure, dans la première édition de son livre sur les crises économiques, conclue dans le même sens.

En 1908, en France, une commission est nommée pour étudier les mesures susceptibles d'atténuer le chômage. Elle préconise une politique de travaux publics et fait remarquer que, parmi les travaux, il y en a certains dont l'exécution peut être avancée ou ajournée sans trop d'inconvénients et qui seraient même exécutés beaucoup plus commodément et beaucoup plus économiquement pendant les périodes de dépression que pendant les périodes de suractivité industrielle et commerciale. La France prend la tête du mouvement et, l'un des premiers pays, s'avise de prendre des mesures nationales pour régler méthodiquement l'exécution des travaux publics.

En 1909, le professeur Bowley, statisticien britannique, propose une telle politique à la Poor Law Commission, en Grande-Bretagne, et la différencie nettement des politiques des travaux de secours. Il en met déjà en lumière les grands principes. A ce moment, il reçoit un fort appui du professeur Pigou, qui traite la question dans un ouvrage publié en 1912, sous le titre : *Wealth and Welfare* et qui, depuis 1926, en a repris l'étude dans un chapitre : « Les Correctifs du Cycle Economique », d'un livre intitulé : *Is unemployment inevitable?*

En 1919, l'Organisation Internationale du Travail se préoccupe de la question, dans sa première session tenue à Washington.

En 1921, M. Otto Mallery la discute comme Président, aux Etats-Unis, de la Commission de la Conférence nationale du chômage.

En 1925, M. R. G. Hawtrey publie, dans *Economica*, « Public expenditure and the demand for labour » et discute les arguments du docteur Pigou.

En Allemagne, on assiste, en 1926, à une controverse importante, car le professeur Gustave Cassel attaque cette politique.

Elle fait, en 1927, l'objet d'une enquête minutieuse de la part du professeur F. G. Dickinson, de l'Université de l'Illinois, et de M. Edgar Milhaud, professeur à l'Université de Genève.

Une controverse passionnée s'ouvre en Angleterre en 1929. Le parti libéral, représenté par Lloyd George, propose un projet de travaux, projet critiqué par le Chancelier de l'Echiquier au point de vue financier. MM. J. M. Keynes et H. D. Henderson entrent dans le débat, M. Frank Morris répond à leur argument, le professeur Henry Clay s'interpose.

On voit que la question posée par une possibilité de remédier à une crise économique par une politique appropriée des travaux publics est depuis longtemps discutée et qu'elle a donné lieu à de longues contro-

verses, surtout en Allemagne et en Angleterre. En France, nous nous sommes moins intéressés à cette discussion, car chez nous le chômage chronique n'existe pour ainsi dire pas et le chômage cyclique est bien inférieur à celui des pays étrangers (300.000 au lieu de plusieurs millions). Mais il n'en est pas moins vrai que ces 300.000 chômeurs sont encore beaucoup trop nombreux et que nous devons nous appliquer à en réduire le nombre. De plus, il faut considérer qu'une telle politique n'est pas seulement proposée pour combattre le chômage directement, mais aussi pour remédier à une crise et redonner un essor à l'activité économique.

Une politique. Que veut dire le mot politique ? Dans un sens étroit, c'est une action de l'Etat ; mais il y a aussi un sens plus large, traduction du mot anglais « policy », c'est une action systématique, méthodique, non pas forcément de l'Etat mais de la collectivité et même des intéressés. Et c'est dans ce sens élargi que nous entendrons le mot politique. Une politique des travaux publics sera donc une action systématique, méthodique, des commandes de travaux publics, destinée à apporter un remède à la crise ; ces commandes ne seront pas livrées au hasard mais elles auront fait l'objet d'études sur le choix des travaux, leur étendue, le temps où ils doivent être entrepris et sur leur financement. Ces études ne seront pas faites exclusivement dans les périodes de crise, mais au contraire dans les périodes de prospérité, et cette politique agira dans toutes les périodes du cycle économique. Alors, seulement, nous pourrons parler d'une politique des travaux publics.

Avant donc d'élaborer une telle politique, nous devons étudier différents problèmes d'ordre économique, financier, administratif, et ce n'est qu'après les avoir résolus que nous pourrons conclure sur l'efficacité ou la non efficacité d'une politique des travaux publics comme remède au chômage.

CHAPITRE IV

Problèmes économiques

Nous avons vu qu'au moment d'une crise, l'activité économique est fortement ralentie, quelquefois complètement arrêtée; les usines ne reçoivent pas de commandes, elles ne font pas travailler les ouvriers, ceux-ci, ne touchant pas de salaires, consomment moins et les commandes diminuent encore; on se trouve ainsi dans un cercle vicieux. Comment en sortir? En demandant à l'Etat de passer les commandes que ne font pas les particuliers et de stimuler ainsi l'activité. Ce que le particulier ne fera pas, c'est-à-dire agir en vue du besoin général, car c'est le profit qui stimule toujours son activité, l'Etat, qui ne doit viser que la satisfaction des besoins communs, doit le faire.

Mais, dira-t-on, l'Etat peut-il entreprendre assez de travaux pour que leur exécution puisse compenser, en partie au moins, la non exécution des travaux privés? Nous avons donc à chercher quelle est la proportion des commandes publiques et des commandes privées à l'heure actuelle dans un pays civilisé.

Pendant la période du moyen âge, les routes et les ouvrages d'art avaient disparus en France. La renaissance des travaux publics sortit des abbayes qui avaient gardé la connaissance de la géométrie et per-

mirent, au ^x^e siècle, aux artistes qui jouèrent à la fois le rôle d'architectes et d'entrepreneurs, de bâtir des cathédrales. Au ^{xii}^e siècle, sous l'inspiration des Templiers, se fonda l'Ordre des Frères du Pont qui construisit le Pont-Saint-Esprit sur le Rhône et un certain nombre de ponts sur l'Oise, la Seine et la Loire. Dès que la royauté eut rétabli son autorité, elle ouvrit des routes pour assurer la police dans son domaine. Il y eut trois corps d'ingénieurs : 1° Ingénieurs des Ponts et Chaussées du Roi sous l'autorité des trésoriers de France ; 2° Dans les pays d'Etat, des ingénieurs des Ponts et Chaussées appointés par les provinces ; 3° Les ingénieurs pour les turcies et les levées qui devaient entretenir les ouvrages exécutés le long des rivières et particulièrement le long de la Loire et de ses affluents.

Léonard de Vinci apporta en France la découverte de l'écluse, déjà expérimentée en Italie. Mais les finances étaient bien obérées et bien souvent les travaux furent bien négligés. Les Etats de Bretagne, moins démunis d'argent que le roi de France, commencent cependant la canalisation de la Vilaine. Craponne, gentilhomme provençal, imagine et exécute le travail d'irrigation qui transforma la plaine de la Crau. Il imagine aussi le canal du Languedoc, exécuté un siècle plus tard par Riquet.

Henri IV et Sully comprirent la triple nécessité de donner du travail aux combattants licenciés après les guerres de religion, de tourner les esprits vers les œuvres de paix et d'unifier la France par la création et l'entretien de voies de communication. Sully entreprend le canal de Briare, le dessèchement des marais par l'Edit de 1599.

Richelieu eut le premier une grande politique des ports et arsenaux, il créa Toulon, Brest et Rochefort. Plus tard, Vauban édifie tout un vaste programme de places fortifiées. Sur la fin du règne de Louis XIV, le ministre des Marets organisa le service des Ponts et

Chaussées avec un service central, des services provinciaux, un corps d'inspecteurs qui devait permettre, au cours du XVIII^e siècle, au pouvoir royal, de donner aux travaux publics une vigoureuse impulsion.

On voit ainsi se développer, au cours de l'ancien régime, l'idée d'utilité publique; mais une grande partie des travaux qui incombent de nos jours à l'Etat étaient encore livrés à l'initiative des particuliers. Maintenant l'Etat doit pourvoir à tous les organismes contribuant au développement de la vie et de l'économie nationales : établissements de maternité, de puériculture, de sport, sanatoria, hôpitaux, maisons de retraite, asiles, tout ce qui concerne et favorise l'activité humaine depuis la naissance jusqu'à la mort de l'individu. Il doit assumer l'aménagement et l'amélioration des routes et des chemins de fer, des canaux et des voies navigables, des ports maritimes et fluviaux, des stations hydro-électriques, des canalisations pour l'acheminement et la répartition du courant électrique, des moyens de transports par automobiles et camions, des terrains nécessaires à l'aviation.

Le docteur Werner Stephan, conseiller au ministère allemand du travail, se fondant sur une évaluation faite par le Conseil Fédéral Economique, d'après laquelle le montant des marchés passés annuellement par les pouvoirs publics en Allemagne atteint 6 milliards et demi de marks, estime que ce chiffre peut représenter 5 à 10 % de l'activité industrielle du pays. Il ajoute que presque toutes les industries bénéficient de ces commandes, quoique dans des proportions variables, celles qui en profitent le plus sont les industries du bâtiment, de la métallurgie et des constructions mécaniques.

Aux Etats-Unis, la Commission d'étude des changements économiques récents évalue à environ 3,5 milliards de dollars le montant des dépenses engagées chaque année pour les constructions publiques et à

environ 900.000 le nombre des travailleurs directement employés. Ces dépenses représentent plus de 30 à 40 % du volume total des dépenses afférentes à la construction publique et privée.

On voit donc que l'importance des travaux commandés par les pouvoirs publics est suffisante par rapport aux entreprises des particuliers pour jouer un rôle dans l'activité générale d'un pays.

Mais comment utiliser au mieux ces commandes pour diminuer les fluctuations économiques? Nous avons dit que si on représente graphiquement l'activité économique d'un pays, on trouve une courbe de forme sinusoïdale, c'est-à-dire que si l'on fixe une activité moyenne, pendant un certain nombre d'années, cette activité augmente et atteint un maximum, pendant le même nombre d'années, elle diminue et revient au niveau moyen, elle continue à diminuer pour passer par un minimum et remonter ensuite au niveau moyen. Le temps écoulé entre ces deux passages non consécutifs au niveau moyen représente l'évolution d'un cycle économique. Nous avons d'abord l'essor, ensuite une crise jusqu'à un nouvel essor. Bien entendu, si, avec les données des statistiques, on essaye de faire la courbe, on n'obtient pas une courbe aussi nette, mais la forme générale est celle qui vient d'être décrite.

Pour remédier à ces oscillations, il faut freiner la vie économique pendant les périodes d'essor, l'accélérer pendant les périodes de marasme.

Quel sera donc le meilleur moyen d'utiliser les commandes de travaux publics? Ce sera de reporter dans les périodes de crise les commandes que l'on aura réservées dans les périodes d'essor. Il faut donc ajourner ou anticiper les dépenses publiques suivant un rythme qui les rende inversement proportionnelles au volume de l'activité industrielle.

Le professeur Bowley a fait de ce problème une

étude basée sur des statistiques en Grande-Bretagne et le professeur F. G. Dickinson aux Etats-Unis.

Une difficulté se pose: on ne peut pas retarder tous les travaux publics pour les exécuter, ensuite, dans une période de marasme, certains demandent à être exécutés immédiatement pour des raisons d'hygiène ou de sécurité; des travaux de canalisation pour eau potable, par exemple. Certaines dépenses ne peuvent pas être ajournées vu la nature périssable des marchandises dont elles font l'objet: vêtements, fournitures alimentaires.

D'autre part, c'est justement très souvent à cause de l'essor de la vie économique que certains travaux se trouvent subitement indispensables et urgents, tels des travaux facilitant la circulation.

Mais ces besoins urgents sont en fait assez rares et il est souvent possible de prévoir les situations critiques et d'y parer d'avance, et toute politique de travaux publics doit tenir compte des besoins futurs autant et plus encore que des besoins présents.

D'autre part, certaines usines ne travaillent exclusivement que pour l'Etat, les départements et les communes, ce serait au contraire créer du chômage que de leur donner un travail irrégulier. M. Edgar Milhaud se pose les questions suivantes: « Ne laisse-t-on pas ainsi dans l'ombre une autre forme d'action dont on pourrait, semble-t-il, attendre, pour la régularisation de la vie économique, d'importants résultats? Pour mieux préciser notre idée, nous prendrons un exemple. Il concerne les commandes de matériel de chemin de fer, et met en parallèle les politiques opposées que suivaient à cet égard, avant la guerre, les compagnies françaises et les réseaux des Etats allemands, les premières faisant, au gré des circonstances économiques, des commandes tantôt très faibles, tantôt très fortes, et jetant le trouble dans l'industrie française des constructions mécaniques; les seconds assu-

rant, par la régularité de leurs commandes, la régularité et le développement normal de ces industries en Allemagne... Quelle place convient-il de faire dans une politique de commandes et de travaux publics orientée vers la régularisation de l'économie générale, d'une part à la méthode soit de la constance, soit de la progression régulière et continue, d'autre part à la méthode des fluctuations compensatrices? » Il y a ici opposition entre le principe de la stabilisation des dépenses publiques qui demande aux dépenses publiques de donner l'exemple à l'activité des particuliers en assurant à l'industrie une activité toujours égale, et le principe de la compensation des dépenses privées par les dépenses publiques. Cependant, ces deux principes ne sont pas si opposés qu'ils le paraissent à première vue. En effet, par leurs oscillations opposées, les dépenses publiques réduiront les oscillations des dépenses privées, les oscillations allant en diminuant, c'est-à-dire les fluctuations de l'activité économique devenant de moins en moins sensibles, les oscillations compensatrices des dépenses publiques auront de moins en moins d'amplitude et la politique de compensation se rapprochera de plus en plus de la politique de stabilisation.

Malgré ces différentes objections il y a encore une catégorie importante de dépenses publiques qui peuvent être ajournées et reportées sur des périodes de marasme. Nous citerons par exemple les établissements d'enseignement, les lignes de chemins de fer, les bureaux de poste, la réfection des routes, etc... et la somme des dépenses engagées est encore une notable proportion des dépenses totales d'un pays.

Quels seront les effets d'une politique de travaux publics?

1° *Effet moral.* — Le pays aura l'impression que l'Etat veut remédier à la crise, qu'il ne laisse pas aller les choses comme elles peuvent, mais qu'au contraire il réagit. De là, un choc psychologique qui peut aider

à la reprise des affaires et rétablir la confiance. M. Henry N. Dennison, président de la « Dennison Manufacturing Company » (Fournitures de papier) estime que le facteur psychologique joue un rôle important dans les fluctuations de l'industrie; selon lui, des travaux publics entrepris au début d'une dépression auraient des effets favorables. Il signale qu'une diminution de 2 à 3 % des achats des consommateurs suffirait à obliger les marchands à restreindre leurs commandes. Le commerçant en gros restreindrait ses commandes de 5 à 10 % et les usines arrêteraient presque leur production; donc une légère fluctuation dans le commerce de détail correspond à une oscillation bien plus accentuée dans le commerce de gros et encore plus marquée dans la production, et ce grossissement provient de ce que le commerçant en gros commande aux usines suivant ses prévisions de vente, que le fabricant produit suivant ses prévisions de commandes et que ces prévisions sont influencées facilement par une fluctuation même légère.

2° *Pouvoir d'achat augmenté.* — Quand les ouvriers ne travaillent pas, le plus souvent, ils touchent une allocation de chômage, quelquefois ils ne touchent rien, de toute façon leur pouvoir d'achat est considérablement réduit, car une allocation est toujours inférieure à un salaire. La consommation ouvrière se trouve donc fortement diminuée, la production baisse d'autant et même plus, d'où de nouveaux chômeurs.

La politique des hauts salaires avait convaincu toute l'Amérique. Si les salaires restent hauts, disait-on, le pouvoir d'achat ne diminuera pas. Il n'en fut rien. L'absence de gain pour quelques 6 millions de chômeurs complets, jointe à la réduction de possibilité de gain pour environ 2 millions de leurs camarades qui ne travaillaient chaque semaine que pendant un petit nombre d'heures, s'est traduite forcée-

ment par une diminution des demandes de produits manufacturés. Un bureau de statistique a calculé que le total des salaires payés a baissé de 1/5 de 1929 à 1930, ce qui représente une diminution du pouvoir d'achat de 8.853 millions de dollars.

Si une politique rationnelle de travaux publics est appliquée au moment où l'entreprise privée faiblit, l'entreprise publique, au contraire, augmente, et si elle est assez considérable, elle sauvera du chômage un grand nombre d'ouvriers. Aux Etats-Unis, on a estimé que neuf cent mille travailleurs sont directement employés par des constructions publiques et leur nombre peut être facilement augmenté. L'exécution des travaux publics nécessite des matériaux, de l'outillage de toute sorte, dont la fourniture donne du travail à un nombre égal d'ouvriers que le nombre directement employé. On admet qu'une journée de salariés de la construction nécessite, en moyenne, une journée de travail qui se répartit dans les industries les plus diverses: extraction, métallurgie, mécanique, quincaillerie, bois, céramique, transports, etc... C'est pour cela que les travaux publics et le bâtiment ont toujours été considérés comme l'industrie régulatrice par excellence.

Mais le résultat de cette politique ne se réduira pas à donner plus ou moins directement de l'emploi à un certain nombre de chômeurs, il est beaucoup plus important. Les ouvriers qui toucheront ainsi un salaire verront leur pouvoir d'achat se maintenir, leur consommation restera constante et la production stable. Les usines auront du travail à donner à d'autres ouvriers qui eux-mêmes consommeront, etc...

M. Andrews, secrétaire de l'Association américaine de la législation du travail, a déclaré que le pouvoir d'achat des ouvriers employés viendrait stimuler à son tour un grand nombre d'autres industries et « comme ces travailleurs usent par exemple, de gants et de vêtements, l'industrie textile et d'autres encore

se trouvent indirectement stimulées. Ce phénomène est de ceux qui, à notre sens, doivent être étudiés avec le plus grand soin, car c'est en lui notamment que réside la grande utilité de cet élan initial donné aux affaires par le gouvernement fédéral, élan qui a sa répercussion, tant sur les programmes des travaux des Etats et des municipalités, que dans les industries privées qui fournissent les matériaux de construction, le matériel utilisé par les travailleurs eux-mêmes, et qui donne enfin à ces derniers un nouveau pouvoir d'achat ».

Ce résultat indirect et primordial d'une politique rationnelle des travaux publics ne peut être calculé qu'en essayant de déterminer la vitesse de circulation de la monnaie. En effet, plus cette vitesse sera grande, plus le pouvoir d'achat redonné initialement, par le salaire des ouvriers des entreprises publiques, se multipliera.

M. Vernon Mund, dans un ouvrage intitulé *Prosperity Reserves of Public Works*, dit que « l'effet dernier sur le total des salaires annuels des multiples dépenses afférentes à la construction sera déterminé par la quantité globale de biens de consommation nécessaire de ce chef. Cette quantité sera à son tour déterminée par le nombre de fois que l'argent affecté à la construction sera dépensé et par la mesure dans laquelle il est dépensé pour des biens de consommation ». Cette vitesse varie suivant les périodes d'essor ou de dépression, mais le professeur Wesley Mitchell estime que la vitesse de circulation de l'argent, en général, est d'environ 25 par an, c'est-à-dire que l'argent est dépensé 25 fois par an. Il estime aussi que 50 % des recettes des particuliers sont consacrées à l'achat de bien de consommation.

M. Mund a calculé :

1° Que les crédits de construction représentent un revenu pour ceux qui les reçoivent;

2° Que ceux-ci dépensent 50 % de ce revenu pour se procurer des biens de consommation;

3° Que 80 % de la valeur d'un lot déterminé de biens de consommation seront payés aux travailleurs sous forme de salaire;

4° Que cinq lots de biens de consommation seront livrés au marché en une année.

Il en conclut que le montant total des salaires sera 5 fois 80 % de 50 % soit 200 % des crédits des travaux publics.

3° *Oscillations économiques moins accentuées.* — Une politique rationnelle des travaux publics a certainement un autre effet. Si les travaux publics ne sont régis par aucune politique, « les recettes publiques suivent fidèlement les fluctuations de l'activité économique du pays. Aux époques de crises elles tendent à diminuer. Pour parer aux déficits qu'elles accusent, les administrations publiques, par mesure de prudence, compriment le plus possible leurs dépenses et ajournent, par suite, les travaux qui ne paraissent pas absolument indispensables. Vienne la reprise des affaires, et l'exécution de beaucoup de travaux, qui semblaient avoir pu être ajournés sans inconvénient, s'impose d'urgence; l'outillage économique qui semblait répondre largement aux besoins du commerce et de l'industrie en période de calme des affaires, se révèle insuffisant et il faut en toute hâte remédier à cette insuffisance. D'autre part, les plus-values qu'accusent en même temps les recettes encouragent les administrations publiques à mettre en chantier d'autres travaux moins urgents ». (René Viviani. Rapport de 1908 rédigé pour motiver la création en France d'une commission des crises économiques.)

De plus, il arrive parfois que le retardement de certaines constructions ou de l'acquisition de certains équipements pendant la période de dépression entraîne des difficultés de fonctionnement des services

économiques publics lorsqu'arrive une reprise un peu intense des affaires. Pendant la période d'essor de 1923 à 1928, le total des dépenses d'outillage de l'Etat augmenta, aux Etats-Unis, de 80 % et, à partir de 1932, il baissa de moitié.

Si, au contraire, une politique rationnelle des dépenses publiques est suivie, la même force qui accentuait les fluctuations et les rendait plus néfastes, les réduira et s'emploiera à uniformiser l'activité économique.

En diminuant ses commandes pendant la période d'essor, l'Etat freine encore d'une autre manière l'activité des entreprises privées. Pendant une période de prospérité, on voit les villes s'agrandir démesurément par le développement de banlieues de plus en plus étendues. Cette extension est due aux facilités de gains dans l'industrie et le commerce qui attirent les habitants des petites villes et des campagnes. Ce mouvement de la population à l'intérieur du pays occasionne un travail énorme dans la construction privée. Il dépend cependant, de la création de toutes les facilités de la vie urbaine. Si l'approvisionnement en eau, l'ouverture de nouvelles rues, les écoles, le développement des moyens de communication avaient fait défaut, cette expansion des banlieues aurait été impossible, l'énorme accroissement de la construction privée aurait été freiné. La régularisation du cours et du volume de la construction publique aurait donc entraîné la régularisation de la construction privée.

On peut trouver la même relation entre la construction des routes, des ponts, etc., et la construction automobile. C'est en effet les bonnes routes qui facilitent l'utilisation automobile et favorisent son expansion.

4° *Coût inférieur des travaux publics.* — Le coût des travaux publics doit être inférieur, lors-

que ces travaux sont effectués en période de dépression, à leur coût lorsqu'ils sont effectués au fur et à mesure des besoins présents, et souvent en fin de période de prospérité. En effet, quels sont les éléments les plus importants du coût des travaux? Ce sont: le taux de l'intérêt payé par les pouvoirs publics aux prêteurs du capital nécessaire, les salaires payés aux ouvriers, les prix des matériaux et matières premières.

Si l'heure est bien choisie, l'intérêt est plus bas, car la demande de capitaux est faible. Nous avons vu, que dans une période de dépression, ce n'est pas le capital qui manque, mais qu'il ne se place pas, il est thésaurisé. Si l'Etat jouit d'un crédit suffisant il pourra emprunter à bon compte.

Lors d'une période de dépression, les salaires sont plus bas que lors d'un « boom ». Les salaires, suivant la loi de l'offre et de la demande, diminuent puisqu'il y a du chômage et peu d'embauchage. Les industriels cherchent, par tous les moyens, à réduire leur coût de production, pour pouvoir baisser leur prix de vente et conserver un bénéfice. Ils compriment donc les salaires.

Le prix des matériaux et celui des matières premières baissent aussi pendant une dépression et la baisse des prix de gros et des matières premières est même plus forte que celle des prix de détail et d'objets de consommation.

Donc les trois éléments de coût des travaux publics sont plus bas en période de crise et il semble que les dépenses occasionnées par les travaux seront inférieures si ceux-ci sont exécutés en période de dépression comme le demande une politique rationnelle.

Importance d'un plan d'ensemble

Pour qu'une telle politique de travaux publics puisse vraiment s'appeler une politique, il faut, nous

l'avons vu, qu'elle agisse en toute période, aussi bien en période d'essor pour ralentir, qu'en période de dépression pour accélérer. Pour qu'une telle action soit possible, il est indispensable de tracer un plan à l'avance, un plan général du pays comprenant les travaux que l'on peut retarder et ceux dont on peut avancer l'exécution si besoin est, un plan d'ensemble permettant de voir assez grand et assez loin dans le temps pour constituer un outillage national bien conditionné.

Mais ce plan d'ensemble est difficile à dresser à cause de l'incertitude des besoins futurs; une ville ne peut pas être certaine maintenant qu'elle aura besoin de nouvelles écoles dans cinq ans, le gouvernement central ne peut pas prévoir exactement ses besoins futurs en bateaux et en artillerie; on ne peut pas anticiper ses besoins par peur de les bloquer dans des types hors mode, et quand les besoins deviennent urgents, on ne peut pas les retarder.

De plus, l'Etat, comme chef d'entreprise, doit tenir compte des progrès techniques et s'appliquer à en user pour donner au pays l'outillage qui répond à ses besoins sans oublier que ces progrès sont incessants et provoquent des modifications parfois coûteuses. C'est pourquoi l'exécution d'un plan fixé, général, ne doit pas être répartie sur de trop nombreuses années. Le plan Freycinet, plan d'ensemble trop important, a provoqué la construction de lignes de chemins de fer assez inutiles au moment où on les a construites ainsi que des travaux coûteux et sans réel profit dans une trop grande quantité de ports.

Ce plan d'ensemble est nécessaire pour que tout soit prêt pour l'exécution des travaux et qu'elle puisse être commencée dès qu'elle est reconnue utile. Sinon, il s'écoule toujours un temps trop long entre la décision et l'exécution. L'Etat de Massachusetts, par exemple, essaya, pendant la dépression de 1914, de procéder

à l'assèchement d'une de ses régions marécageuses, le manque de rapports techniques et la nécessité d'établir des plans obligèrent à surseoir à tous travaux pendant un an et demi. Pendant la crise de 1920-21, il fallut attendre 1922 pour enregistrer le développement des travaux publics aux Etats-Unis. M. Mund écrit : « Ce retard était inévitable. Les municipalités n'avaient pas établi de plans d'ajournement ou d'anticipation possibles, et tous les travaux préparatoires durent être exécutés, après, seulement, qu'il eut été décidé de donner un essor aux nouvelles opérations de construction. L'année 1921 fut marquée par une dépression et un chômage aigu et pour être vraiment efficace, c'est précisément alors, que le développement des travaux publics aurait dû se produire. »

Et l'utilité d'un plan d'ensemble apparaît encore plus grande, lorsqu'on considère que la date de l'exécution des travaux joue un très grand rôle dans leur efficacité. La Commission des changements économiques récents, nommée par la Conférence Nationale du Chômage aux Etats-Unis, estime « que le volume de la construction publique, qu'il est possible d'accélérer afin d'agir sur l'emploi et la courbe des affaires en période de dépression, est moins important que le choix de la date à laquelle a lieu cette accélération, à cause de l'effet psychologique exercé par l'avancement de la construction publique au moment opportun. On peut voir dans une telle action un facteur important du maintien d'un équilibre économique raisonnable. Si elle est opérée à propos au moment où le pendule de l'emploi va osciller dans le sens défavorable, l'exécution rapide des travaux publics donne des résultats hors de proportion avec l'ampleur des travaux entrepris. Par une exacte opportunité, l'efficacité des travaux anticipés se trouve multipliée ».

Un programme d'outillage national lorsqu'il a été mûrement étudié ne saurait avoir d'intérêt que s'il

s'applique à la réalisation de quelques idées maîtresses et d'une certaine envergure. Un programme assez vaste a, d'autre part, l'avantage de la continuité, un contrôle sévère des dépenses et de leur emploi sera toujours plus efficient lorsque l'objet de la dépense sera, par avance, bien précisé et qu'il ne pourra, par principe, se disperser sur l'ensemble du territoire.

Quels sont les travaux qui seront exécutés pendant les périodes de dépression? Il y aura d'abord ceux qui auront été mis en réserve pendant la période d'essor, puis ensuite, si la crise se prolonge, on sera obligé d'anticiper sur la date prévue pour d'autres travaux. Mais il faut que ce soit des travaux utiles, sinon on tombe dans des travaux de secours, et ce n'est pas eux que nous considérons ici; l'utilité des travaux peut d'ailleurs être plus ou moins immédiate.

On devra exécuter des travaux susceptibles de faire baisser le coût de la production (moyens de transports, énergie électrique), en réduisant le coût, ils aideront à la reprise par la résurrection du profit; et des travaux, pour lesquels la proportion du travail au capital engagé est grande. Les travaux publics ne doivent pas être un prétexte mais une fin, ils doivent être légitimés par un accroissement de la richesse du pays. Il y aura aussi à bien préciser les œuvres d'un intérêt vraiment national, les entreprises payantes ou rentables, qu'il faudra mettre avant celle à revenu plus éloigné ou même problématique; il faudra écarter toute entreprise qui aurait un caractère particulier.

Il semble qu'une politique de travaux publics ainsi conçue doive recueillir tous les suffrages. Il n'en est pourtant pas ainsi. De nombreuses critiques y ont été faites, tendant à démontrer son inefficacité. Etudions les principales.

On a prétendu que les travaux publics n'employaient que quelques catégories de travailleurs et en particulier beaucoup de manœuvres, qu'il ne fallait

donc pas compter sur eux comme remède au chômage, que s'ils englobaient des ouvriers spécialisés ils les embaucheraient, non pour leurs capacités, mais comme manœuvres, ce qui leur faisait perdre leur habitude du métier et leur habileté, que beaucoup de chômeurs ne pouvaient même pas être embauchés comme manœuvres, leur constitution physique ne le leur permettant pas.

Ces reproches ne sont pas justifiés. Il est vrai que les travaux de construction demandent beaucoup d'ouvriers non spécialisés, mais ils nécessitent aussi beaucoup de corps de métiers : peintres, électriciens, tapisiers, fabricants de meubles, etc... Ces ouvriers sont tous employés directement par les travaux publics; or, nous avons vu que l'action directe des travaux publics n'est ni la seule ni la plus importante. Les ouvriers directement employés procurent, par leur consommation augmentée, du travail à tous les fabricants d'objets de consommation. Ainsi par l'intermédiaire du pouvoir d'achat des ouvriers directement employés, les travaux publics procurent du travail aux chômeurs de tous les corps de métiers, et on ne peut pas les taxer de négliger les ouvriers spécialisés au profit des simples manœuvres, ni de ne donner du travail qu'à la construction.

On a reproché aussi aux travaux publics exécutés en temps de dépression de faire hausser le taux de l'intérêt et le prix des salaires et des matières premières, au moment où, au contraire, il faut que le prix de revient diminue pour qu'avec des prix de vente bas il existe cependant un profit, ce prix de vente devant être bas pour que la consommation renaisse, bien que le pouvoir d'achat ait diminué. En empêchant le prix de revient de baisser, dit-on, l'exécution de travaux publics apportera plutôt un frein à la reprise, qu'un stimulant.

Quant à la répercussion des travaux sur le taux de l'intérêt, nous étudierons cette question dans la par-

tie qui traite des problèmes financiers. Pour les salaires et les matières premières, il est vrai que les travaux peuvent contribuer au maintien des prix. Mais c'est un reproche que l'on pourrait faire à toute entreprise, privée ou publique, essayant de réagir contre une crise. Peut-on lui dire : « Ne faites pas travailler des ouvriers parce que vous maintenez le prix des salaires et vous empêchez la reprise » ? Si elle maintient le taux des salaires, elle infuse aussi un nouveau pouvoir d'achat.

D'autre part, nous avons vu que les travaux doivent être choisis tels qu'ils contribuent à abaisser le prix de revient, en facilitant les transports, par exemple, en fournissant de l'énergie électrique à meilleur marché.

Mais le plus gros reproche qu'on ait fait à une politique des travaux publics, et celui qui est invoqué le plus fréquemment est celui-ci : Les travaux publics n'augmentent pas l'emploi, ils le déplacent seulement, au détriment du commerce et de l'industrie et au profit des entreprises publiques. L'étude de cette objection fait intervenir des considérations d'ordre financier, aussi nous l'étudierons plus loin.

En résumé, nous avons vu qu'une politique rationnelle des travaux publics a pour objet de répartir dans le temps l'exécution des travaux normaux et des marchés de fournitures pour le compte des pouvoirs publics et des services d'utilité publique; qu'une telle politique stimule l'activité économique pendant les périodes où d'autres commandes font défaut et qu'elle empêche les commandes publiques de faire concurrence aux commandes privées pendant la période d'essor.

Les commandes des pouvoirs publics sont considérables, bien qu'il soit impossible d'ajourner ou d'anticiper tous les travaux publics, et toute mesure dont elles sont l'objet se répercute sur le marché du travail.

Le coût des travaux publics pendant une période de dépression doit être moindre qu'en période d'essor.

Mais pour que cette politique porte tous ses fruits, il faut prendre des mesures par un plan général et anticipé.

CHAPITRE V

Problèmes financiers

L'efficacité d'une politique des travaux publics dépend de la méthode utilisée pour la financer. Nous avons vu qu'une politique rationnelle des travaux publics consiste à accélérer ou à ralentir les commandes de travaux en fonction inverse de l'activité économique, de façon à atténuer les variations de cette dernière. Que doit-il donc arriver? De fortes commandes dans les périodes de crise, un bien plus petit volume de travaux pendant les périodes de prospérité. Ce qui est un bon résultat pour l'activité économique, mais qui, au point de vue financier, se traduit par de fortes dépenses en temps de crise et de faibles dépenses en période de prospérité. Or, les dépenses faites par l'Etat sont financées par le pays auquel l'Etat va demander un impôt supplémentaire alors qu'il souffre d'un manque de revenus. On arrive ainsi à une situation paradoxale. Au moment où le pays est déprimé, où le pouvoir d'achat est trop faible, l'Etat augmenterait le poids des impôts pour donner du travail à certains. Il semble qu'il n'y aurait alors que déplacement du pouvoir d'achat d'un groupe de consommateurs à un autre groupe, sans augmentation du pouvoir d'achat global. Au contraire, en pleine période d'essor, d'activité économique, l'Etat allégerait le poids

de l'impôt et contribuerait encore ainsi à l'accélération du rythme économique au lieu de le freiner. La grosse difficulté d'une politique des travaux publics est que c'est au moment où le budget est difficile à équilibrer, à cause de la mauvaise rentrée des impôts, qu'il va falloir y inscrire des dépenses nouvelles. Que l'Etat fasse alors appel à l'impôt ou à l'emprunt, de toute façon, il commence par grever le budget. Il faut donc compenser cette surcharge par une économie, à moins que l'on ne veuille accuser encore le déficit. Bien souvent, le déséquilibre budgétaire constitue un obstacle si fort à la réalisation des programmes d'outillage, qu'en fait, l'exécution même de ceux qui avaient été mis en train s'est trouvée ralentie.

Pour que des travaux publics puissent être entrepris d'une façon profitable au pays et capable de redonner un essor à l'activité économique, il faut, auparavant, procurer à cet essor désiré un terrain propice, et ce terrain ne se trouve que dans l'équilibre du budget, car le déséquilibre entraîne l'embarras du Trésor et les difficultés d'emprunt.

C'est ce qu'a compris la première la Pologne; ce pays a maintenu en ordre les finances de l'Etat et les a adaptées à la situation économique. Le gouvernement, en 1931-1932, diminua les dépenses publiques, procéda à une réforme administrative. La trésorerie put faire face aux insuffisances, et cette politique sévère, en assurant le sort de la monnaie et en sauvant le crédit public, fournit à l'Etat les ressources qui lui étaient nécessaires. Une fois l'équilibre rétabli, le gouvernement s'est préoccupé de diminuer les charges fiscales, et de cet allègement il escompte non pas une diminution, mais une augmentation de recettes; le taux de l'intérêt a baissé, le gouvernement a pu émettre un emprunt à 6 % et des bons pour financer le fonds des investissements de façon à reprendre les travaux d'outillage national. La Pologne, avant de chercher un moyen pour donner une impulsion à

l'activité économique, a réalisé les conditions d'ordre financier qui sont nécessaires à la reprise des affaires.

M. Théodore Laurent, dans le compte rendu de l'Assemblée générale des Forges et Aciéries de la Marine et d'Homécourt, écrivait, le 9 décembre 1933, que la crise cyclique est terminée depuis 1932, mais que la poussée vers l'essor est arrêtée par des causes extérieures et intérieures : budget non équilibré, menace des mesures envisagées dans ce but, absence de réalisation d'un plan d'outillage national : « Il y a des travaux utiles qui pourraient être entrepris et donner le coup de fouet nécessaire à une entreprise, si la compression des dépenses à laquelle on a bien dû s'adapter dans le commerce et l'industrie ranimait la confiance hésitante. »

Donc, toujours la même idée : il faut d'abord rétablir l'équilibre du budget, puis donner l'élan par l'exécution d'un programme de travaux publics. Nous reviendrons d'ailleurs sur le rôle de l'impôt dans le financement des travaux publics.

Fonds de réserve

Il paraît naturel de demander au pays toujours le même impôt. L'Etat dépenserait le produit de l'impôt à un rythme plus ou moins accéléré suivant l'activité économique. Il faut alors constituer un fonds permanent pour les travaux publics. Ce fonds serait alimenté par le produit des impôts, qui fournirait une somme annuelle uniforme, ou mieux encore des sommes plus élevées pendant les périodes d'activité que celles procurées pendant les périodes de dépression.

Mais cette méthode comporte beaucoup de difficultés. Tout d'abord, les contribuables comprendront difficilement que l'on garde leurs fonds pour les périodes de dépression ; ils préféreront les garder eux-mêmes.

Un tel système est, en second lieu, une entorse au grand principe de la spécialité par exercice ; à la clô-

ture de l'exercice, les crédits non employés sont annulés automatiquement, un ministre ne peut pas apporter à l'acquiescement des excédents de dépenses d'un exercice précédent les crédits alloués pour l'exercice courant.

Mais la loi du 27 février 1912, art. 71, a déjà fait une brèche à ce principe en faveur des services publics industriels; en effet, on y lit :

« Chaque année, une loi spéciale reportera à l'exercice en cours, avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle prononcera sur l'exercice précédent, les crédits relatifs :

« 1° à l'exécution des programmes de construction de travaux neufs, d'approvisionnement et de matériel neuf concernant la défense nationale;

« 2° à l'approvisionnement des manufactures ainsi qu'à l'établissement et aux installations des services industriels de l'Etat;

« 3° à la continuation de travaux qui auront déjà fait l'objet de lois spéciales d'engagement ou qui figureront explicitement dans le budget. »

Donc, pour certains services publics, le gouvernement peut demander aux Chambres d'empêcher l'annulation automatique des crédits non employés en fin d'année et d'autoriser le report de ces crédits sur l'exercice suivant. Avec une telle brèche, il semble qu'on puisse arriver à une politique des travaux publics rationnelle.

L'organisation d'un fonds de réserve se heurte aussi à toutes les critiques adressées aux budgets spéciaux ou annexes. Ils rompent l'unité budgétaire, sont une cause d'obscurité et presque toujours de dépenses exagérées.

Le fonds de réserve est un trésor difficile à conserver intact; c'est une ressource trop facile de crédits lorsqu'on en a besoin, et il risque de ne pas servir exclusivement aux travaux publics et même d'être vide lorsque le moment viendrait de l'utiliser.

Cette méthode est malaisée aussi pour une autre raison. Les temps difficiles semblent toujours lointains; les parlements seraient peu disposés à voter des ressources financières nécessaires pour parer à une situation future et encore incertaine.

M. Mallery a suggéré une modification du système des fonds pour travaux publics en demandant la création de grands fonds de réserve. Lorsque les crédits sont votés pour les travaux publics à exécuter au cours d'une période de plusieurs années, la loi qui accorde ce crédit devrait contenir une disposition aux termes de laquelle une certaine fraction du crédit annuel, par exemple 10 %, serait mise en réserve en vue d'être dépensée uniquement pendant les périodes de dépression.

Le professeur Bowley lie le financement des travaux publics et l'amortissement de la dette publique. Chaque année, d'après lui, une même somme devrait être inscrite au budget, cette somme serait attribuée dans une proportion plus ou moins grande, d'une part à l'amortissement de la dette publique, d'autre part au financement de travaux publics suivant l'activité économique. En période de dépression, elle serait presque entièrement, même tout à fait, consacrée aux dépenses de travaux publics; en période d'essor, elle serait consacrée à l'amortissement. Mais pour une telle politique il faut une autorité continue, et non une politique de partis.

Impôts

Si aucune réserve n'a été faite, aucun fonds préparé, comment financer un programme de travaux publics au moment où il sera entrepris ? Les deux ressources de l'Etat sont l'impôt et l'emprunt, l'une dite ressource ordinaire, l'autre extraordinaire. Quels seront les avantages et les défauts de chacune de ces méthodes financières ? Et dans quel cas faudrait-il employer l'une de préférence à l'autre ?

Nous avons vu que l'augmentation des impôts en période de dépression va à l'encontre de l'effet escompté des travaux publics. Les impôts pèsent sur les relations commerciales, juste au moment où la population aurait besoin de diminuer son prix de revient pour faire renaître le profit disparu à cause de la baisse des prix de vente.

Mais les effets d'une augmentation des impôts ne sont pas toujours aussi simples. Si l'impôt supplémentaire est payé avec de l'épargne, il y aura transformation d'épargne en salaire, ce qui ne revient pas au même, car l'épargne n'achète pas de biens de consommation, elle cherche un placement, tandis que le salaire se transforme en biens de consommation. On dira : le placement produira du travail qui le transformera indirectement en salaire, et il n'est pas utile de passer par l'impôt. Mais il ne faut pas oublier que nous sommes en période de dépression économique, que dans une telle période l'épargne cherche bien à se placer mais qu'elle n'y réussit pas, soit parce qu'il n'y a aucune demande de capitaux, soit parce que le profit est aléatoire et qu'elle préfère demeurer inactive que de se placer sans garanties. Donc l'épargne se trouve inemployée et l'impôt aura l'avantage de transformer d'une manière forcée cette épargne inoccupée en salaires et partant en consommation.

Mais il faut pour cela que l'impôt frappe l'épargne et non le producteur, et on arrive alors à un impôt injuste qui appauvrit une partie de la population pour faire vivre l'autre; d'autre part, un impôt lourd grève considérablement les propriétaires de capitaux non disponibles (terres, maisons, usines, commerce) et même de valeurs mobilières négociables; ils sont obligés de les vendre, d'où baisse des prix, perte pour le contribuable sans avantage pour le Trésor; sinon, ils empruntent en emprunts privés, moins bons et moins sûrs que les emprunts publics.

Il reste aussi le point de vue politique et les difficul-

tés qu'auront les Chambres à voter une augmentation de l'impôt en période de dépression.

Un autre inconvénient du recours à l'impôt est que celui-ci demande beaucoup de temps pour être voté et perçu, et les travaux en seront retardés, peut-être beaucoup trop pour que leur efficacité se fasse parfaitement sentir.

Emprunt

L'autre ressource de l'Etat est l'Emprunt. L'emprunt est souvent mal vu des économistes, qui y voient la source de l'endettement considérable des Etats modernes; cependant, quelquefois on est obligé d'y avoir recours, et quelquefois même il est supérieur à l'impôt.

En période de dépression économique, l'épargne cherche à se placer; l'emprunt d'Etat lui fournira justement un placement, alors qu'elle n'en trouvait pas, et cette épargne inemployée trouvera, par l'intermédiaire de l'emprunt et des travaux publics, l'occasion de contribuer à la diminution du chômage.

Et l'emprunt, dans ce cas, se trouve supérieur à l'impôt, car seule l'épargne sera invitée à se placer; les capitaux non disponibles ne seront pas inquiétés.

D'ailleurs, on sait que pendant une dépression économique, c'est une tendance naturelle pour certains fonds de s'investir en titres publics à revenus fixes, au détriment des valeurs à revenu variable, qui, elles, sont recherchées dans les périodes d'essor.

Un autre avantage de l'emprunt en période de dépression est que l'Etat trouvera à emprunter à un taux plus faible que celui des périodes de prospérité. Mais il faut pour cela qu'à la crise économique ne se joigne pas, comme nous l'avons vu en France, une crise politique, car le public serait alors peu disposé à souscrire. Mais ce n'est pas le cas général, et les emprunts publics sont de si bonnes valeurs et l'élément de ris-

ques est si faible qu'il n'y a guère de chance qu'ils ne soient pas souscrits même pendant une forte période de dépression.

La même difficulté se présente pour l'emprunt et pour l'impôt: c'est le laps de temps nécessaire avant d'avoir rassemblé les fonds et entrepris les travaux. Mais elle est moindre pour l'emprunt, car celui-ci est bien plus vite souscrit que l'impôt perçu.

Mais une critique sérieuse s'oppose toujours à l'emprunt. L'emprunt engage l'avenir. On dira, dans le cas de travaux publics, on a le droit d'avoir recours à l'emprunt, car les travaux publics sont des œuvres durables qui profiteront aux générations à venir, et il est juste que celles-ci y participent. Mais il ne faut pas oublier que chaque génération a le devoir, non seulement de conserver, mais encore d'augmenter, d'améliorer le patrimoine national. Si l'emprunt ne peut pas être évité, il devra alors être amorti rapidement. L'emprunt doit être proscrit pour l'acquittement des dépenses ordinaires normales. Il ne peut être employé que pour les dépenses extraordinaires de placement ou pour les dépenses extraordinaires d'amélioration des services publics; pour les constructions de routes, de digues, et il est souvent contestable parce que les effets financièrement favorables escomptés pour l'avenir ne sont pas certains.

On a reproché aussi à l'emprunt public de faire hausser le prix de l'argent au moment, au contraire, où l'entrepreneur aurait besoin qu'il soit bas pour ne pas grever son prix de revient. Mais l'épargne drainée par l'emprunt ne se prêterait pas à l'entreprise, faute de confiance, sauf à un prix que celle-ci ne peut accepter, et ce n'est pas le fait de l'emprunt public qui fait hausser le taux de l'intérêt, mais la non-sécurité des entreprises.

Mais une question très grave a été posée par le professeur Cassel dans un article paru le 21 octobre 1926 dans le *Soziale Praxis* :

« Si le chômage survient, l'Etat s'efforce de le combattre et demande à cet effet des capitaux. A ce moment, l'économie nationale doit être frustrée d'une partie du capital qui, autrement, resterait à sa disposition, et l'on peut se demander si de cette manière on ne crée pas un nombre de nouveaux chômeurs aussi important que celui qui a été éliminé par l'Etat au moyen du capital employé pour ses mesures contre le chômage. Cette question représente en effet le point névralgique de toute politique de chômage; il est évidemment dénué de tout sens commun de continuer cette politique si l'on ne peut donner de réponse satisfaisante à cette question. »

Cette opinion a été tout particulièrement développée en Grande-Bretagne, dans un rapport « préparé par la Trésorerie, d'après les instructions du chancelier de l'Echiquier », pour répondre au nom du parti conservateur aux propositions faites par les libéraux. Ceux-ci, par la voix de Lloyd George, avaient, en 1929, proposé de consacrer 200 millions de livres sterling à l'exécution de travaux publics spéciaux, pendant une période de deux ans.

Churchill déclare que la dépense additionnelle occasionnée par les travaux publics ne peut faire autre chose que de soustraire les capitaux des entreprises privées, au profit des entreprises publiques, ou alors elle doit être financée par l'inflation ou par la diminution des prêts extérieurs.

Etudions séparément ces différentes sources des capitaux drainés par l'emprunt :

1° l'épargne, dépôts en banque, restriction de la consommation;

2° prêts à l'étranger;

3° inflation.

Nous avons déjà vu que la thèse de Churchill est infirmée par la constatation qu'en temps de dépression beaucoup d'épargne est thésaurisée au lieu d'être utilisée. L'accumulation des dépôts en banque montre

qu'il y a plus d'épargne que d'investissement. Il est vrai que Churchill ne reconnaît pas cette thésaurisation de l'épargne; il répond que les dépôts représentent des espèces inemployées par les maisons de commerce temporairement et laissées en banque par des banques ou institutions nationales ou étrangères, et que la plupart de ces dépôts doivent être laissés liquides et ne peuvent être investis à long terme.

Mais il n'y a pas en banque que des dépôts de cette espèce, et beaucoup sont de l'épargne thésaurisée. Ils représentent une dépression de la circulation de la monnaie et de l'emploi des capitaux. Dans ce cas, l'emprunt du gouvernement accélère la vitesse et la circulation de l'argent, ce qui augmente le crédit sans augmentation de volume.

Les ressources peuvent être trouvées dans l'expansion artificielle du crédit. Si le gouvernement finance les travaux publics qu'il entreprend par la création de crédits en banque, il n'y a pas de diminution dans les dépenses des consommateurs à opposer à la nouvelle dépense; les disponibilités détenues par le reste de la communauté ne diminuent pas. Hawtrey en déduit que, si les nouveaux travaux sont financés par la création de crédits, ils donneront de l'emploi additionnel et il en conclut que « toute ouverture de crédit, même non accompagnée de travaux publics, contribue à fournir de l'emploi: l'argument des travaux publics constitue simplement un article de foi que trouvent commode d'invoquer les personnes désireuses de pouvoir dire qu'elles font quelque chose mais qui, en réalité, n'est pas fondé ».

C'est pourquoi avant toute exécution de travaux publics ou de créations de crédit, ce qui revient au même pour lui, Hawtrey préconise les moyens ordinaires d'extension du crédit, c'est-à-dire:

- 1° Réduction du taux de l'escompte en banque;
- 2° Achat d'actions par les banques centrales.

Mais ces moyens n'auront pas beaucoup d'efficacité

et la création artificielle de crédit deviendra de l'inflation, car ce n'est pas le crédit facile qui permet de produire, mais la production croissante qui demande du crédit. Une création de crédit dépasse vite les besoins en monnaie de la circulation. Il est vrai qu'une période d'essor demande une extension de la circulation monétaire mais l'élasticité de celle-ci est suffisante. Un plus large recours au crédit provient d'échanges plus actifs et plus nombreux et non l'inverse. Le taux de l'intérêt étant réduit à son point le plus bas, les hommes d'affaires refusent encore de répondre. C'est ce qui arriva de 1894 à 1896, le taux de l'escompte resta à 2 % pendant deux ans sans aucun effet.

Keynes croit qu'une augmentation de crédit non accompagnée de grands travaux productifs, risque d'être dangereuse en rendant inefficace le jeu du taux d'escompte, mais que cette même augmentation, accompagnée d'emprunts destinés aux travaux et autorisée seulement dans la mesure nécessaire comme un complément de ces emprunts ne saurait avoir un tel effet.

Robert Boothby remarque qu'une extension de crédit est possible sans inflation, à la condition qu'il y ait un accroissement correspondant de la production. Le crédit est le pouvoir moteur de l'industrie, s'il excède la capacité de l'industrie de produire des richesses réelles, l'inflation apparaît; si le crédit est insuffisant, c'est la déflation.

S'il y a inflation, les prix montent, le pouvoir d'achat obtenu par les nouveaux employés est pris au détriment du pouvoir d'achat du revenu du reste de la communauté. C'est-à-dire que l'inflation produit une redistribution du pouvoir d'achat.

L'inflation, si elle résoudre le problème pour un temps, signifierait l'abandon de l'étalon or, une réduction du standard of life réel de ceux actuelle-

ment employés et le grave risque d'un marasme économique de longue durée.

L'inflation, ce sont les troubles économiques et financiers, elle détruit le capital, ruine l'épargne, favorise les débiteurs aux dépens des créanciers. Elle équivaut donc à la banqueroute plus ou moins lente tant de l'Etat que des débiteurs privés. Cette longue banqueroute tue peu à peu le crédit, l'argent, en même temps qu'il s'avilit, devient de plus en plus cher, les prêteurs, pour se couvrir des risques, exigent des intérêts de plus en plus considérables. On assiste alors à une fuite générale devant la monnaie de papier, à une frénésie de dépenses. L'inflation amène une période de prospérité, mais de prospérité factice et trompeuse; pendant quelque temps l'exportation et les autres ventes à l'étranger vident le pays de sa substance, plus il vend, plus il se ruine.

Le financement des travaux publics par expansion artificielle du crédit, c'est-à-dire par l'inflation, est donc à écarter.

Il reste, comme moyen de financer l'emprunt, une réduction des prêts à l'étranger ou une augmentation des emprunts à l'étranger.

Les capitaux sont exportés à l'étranger pour différentes causes. Ils peuvent financer l'achat d'équipement du pays étranger, des achats de consommation, aider à des opérations de refinancement, à des consolidations monétaires, de toute façon, les prêteurs de capitaux sont les pionniers de l'expansion économique nationale. Dès que le courant de ces prêts s'interrompt, le courant parallèle des exportations tarit nécessairement à son tour.

Hawrey a étudié de très près le mécanisme de l'importation des capitaux. Il y aurait une importation de capital effectuée à travers la balance du commerce. On doit augmenter les importations et diminuer les exportations de façon que le capital importé le soit sous forme de marchandises. Pour cela, il faut

que le public achète plus, c'est-à-dire que son pouvoir d'achat augmente. Deux cas peuvent se présenter: ou la valeur des dépenses des consommateurs augmente comptée en monnaie nationale, ou la valeur de l'unité de la monnaie nationale augmente sur le marché du change international. S'il y a le Gold Standard, la valeur du change de l'unité de monnaie est fixe, c'est donc la valeur totale des dépenses des consommateurs, comptée en unités nationales, qui doit augmenter. Il doit y avoir une expansion monétaire. Ainsi une importation de capital tend à rendre le change favorable et, si le change est fixe, elle entraîne une augmentation de crédit. Et Hawtrey conclut: une augmentation de crédit donc une augmentation de l'emploi. Mais il semble que, tout d'abord, s'il y a plus d'importation de marchandises et moins d'exportation, les industries nationales vont périlcliter, ce qui va diminuer l'emploi, et nous avons déjà vu qu'une augmentation de crédit n'est pas synonyme d'augmentation d'emploi. Car ce n'est pas le capital qui crée l'accroissement des entreprises. Si les capitaux vont à l'étranger, c'est que le pays en a plus que les autres, si dans les pays exportateurs les capitaux étaient rares eu égard aux emplois possibles, l'intérêt y serait élevé et les capitaux y resteraient, car il faut une différence sensible du taux de l'intérêt pour qu'ils préfèrent les placements étrangers. Les exportations de capitaux peuvent cependant dénoter un affaiblissement de l'esprit d'entreprise. Mais alors il faut d'abord redonner un élan à cet esprit d'entreprise et les capitaux reviendront.

Il est très profitable à un pays d'avoir des capitaux placés à l'étranger car la situation de prêteur donne des prises politiques sur les pays emprunteurs et un portefeuille de placements à l'étranger procure du change sur les grandes places du monde et contribue à la stabilité de la balance des comptes.

Une réduction des prêts extérieurs entraîne un

trafic réduit dans les industries d'exportation, et une dépense moindre à l'intérieur où les revenus de ces prêts étaient dépensés.

Pour que l'emprunt puisse se faire aux dépens des prêts à l'étranger, il faut encore que ceux-ci soient importants. Les statistiques de « *Economist* » montrent que les investissements à l'étranger ont énormément diminués en faveur des investissements à l'intérieur. Mais il est très difficile de faire des statistiques car les débouchés de capitaux sur le marché forment seulement une petite proportion des transactions capitalistes entre les pays et l'étranger. Il y a le large mouvement de fonds qui a lieu tous les jours pour l'investissement à long terme sur les valeurs offertes sur le marché et les investissements à court terme, ou même de l'argent « au jour le jour » entre les différents centres financiers, il est complètement impossible d'estimer le volume de ces transactions et leur tendance et leurs effets peuvent être seulement mesurés par le taux de l'escompte et par l'état des changes.

Pour que l'emprunt d'Etat concurrence les prêts à l'étranger, il faudrait offrir aux capitaux des taux élevés, d'où augmentation du taux de tous les emprunts d'Etat et perturbations. Les bénéfices qu'on retirera, en détournant des fonds de l'étranger pour les investir à l'intérieur, seraient contrebalancés par cette charge supplémentaire. Ce taux élevé ne serait évité que si on pouvait surveiller étroitement les investissements à l'étranger, ce qui est impossible, et même si on y arrivait ce serait la ruine du marché de la place nationale au profit des places étrangères; quant aux emprunts à l'étranger, ils ne sont pas toujours possibles, car s'il s'agit d'un pays qui a déjà beaucoup emprunté, il ne trouvera du crédit que très difficilement.

Il reste donc comme source à l'emprunt d'Etat les dépôts en banque, l'épargne thésaurisée, mais c'est

justement elle que la politique des travaux publics veut extraire des coffres, c'est elle, qu'elle veut rendre active, et par elle qu'elle veut donner un essor à l'activité économique, et cette épargne thésaurisée est bien suffisante pour financer les travaux envisagés, sans que le capital destiné aux entreprises privées soit détourné de son but.

A ceux qui disent encore que les travaux publics accaparent les épargnes destinées à l'entreprise privée et créent ainsi du chômage d'une part, en fournissant du travail d'autre part, on peut répondre aussi qu'ils pourraient adresser le même reproche à toutes les entreprises privées. Supposons qu'une entreprise privée trouve à emprunter, embauche des ouvriers, ils diront qu'elle n'a pas fourni un emploi additionnel, car l'argent, par elle emprunté, aurait pu être investi d'un autre côté; s'il y avait détournement, les entreprises qui auraient dû recevoir auraient créé de l'emploi et il n'y aurait pas de chômage. On voit que ce raisonnement n'en est pas un. C'est un retour vers la vieille conception du fonds fixe de capitaux disponibles, dérivée de la conception du fonds de salaires, d'après laquelle, à un moment donné, il y a un capital fixe à employer. Pour un salaire journalier donné, on trouve le nombre d'ouvriers à employer en divisant le capital par le salaire. On comprend donc que la manière dont ce capital est utilisé n'influence pas le nombre d'ouvriers employés. Mais cette théorie est fausse. Il y a bien, à un moment donné, un capital disponible fixe, et des crédits ouverts, mais rien ne dit que ce capital et ces crédits sont entièrement utilisés et la demande de bras dépend de l'activité industrielle qui dépend à son tour des espérances des entrepreneurs, bien plus que de la somme qu'ils ont en caisse et de celles dont leur crédit permet de disposer chez leur banquier. Les disponibilités ne sont pas employées en totalité et c'est pourquoi une entreprise nouvelle, quand

elle emprunte pour embaucher des ouvriers, crée de l'emploi nouveau et non un emploi au détriment d'un autre.

Keynes, dans une lettre écrite au *Times* (7 août 1929), indique les moyens par lesquels on pourrait financer un programme de travaux publics :

« 1° Un chômeur dépense probablement 50% environ de ce qu'il dépenserait s'il avait du travail. Si on l'occupe, la moitié environ de son salaire sera fournie par ces 50 %, qui ne seront plus, désormais, à la charge de la caisse d'assurance ou d'institutions d'assistance;

« 2° Une partie des dépenses additionnelles des personnes nouvellement employées servira à augmenter la capacité d'emploi des industries nationales qui fournissent des produits de consommation, et cet accroissement de la production intérieure viendra s'ajouter aux ressources nationales disponibles pour faire face à la consommation additionnelle des personnes nouvellement employées, soit directement, soit indirectement;

« 3° Les sommes consacrées aux travaux de développement ne serviront pas en totalité à augmenter la consommation. Une partie d'entre elles retournera aux pouvoirs publics sous la forme de recettes supplémentaires d'impôts, ou aux entrepreneurs de travaux, sous forme de bénéfices qu'ils pourront consacrer à financer la suite de leurs entreprises, etc., etc...;

« 4° Les travaux de développement entraîneront une augmentation des importations de matières premières et de denrées alimentaires. Pour rétablir l'équilibre, il faut prévoir, soit une réduction des prêts à l'étranger, soit des exportations d'or, soit l'émission d'emprunts extérieurs pour compenser le montant brut des prêts à l'étranger;

« 5° Dans la mesure où le développement de l'emploi et des affaires a pour résultat de donner un

« pouvoir d'achat plus grand aux salariés sous la
« forme de billets de banque qu'ils ont dans leur
« poche et aux hommes d'affaires sous la forme de
« dépôts en banque, il est possible d'accroître le
« volume du crédit sans le moindre danger d'in-
« flation;

« 6° Enfin, on peut envisager une augmentation de
« crédit ayant pour conséquence de faire monter les
« prix ou de les empêcher de baisser. La hausse des
« prix impliquerait une certaine redistribution du
« pouvoir de consommation dans la communauté. »

Keynes estime que les procédés 1, 2, 3, 5, couvri-
raient 75 % des dépenses, il n'en resterait que 25 %
à obtenir de 4 et de 6, et comme nous l'avons dit, il
ne considère pas qu'une augmentation de crédit, à
condition qu'elle soit accompagnée de travaux pro-
ductifs, risque d'être dangereuse.

Quoi qu'il en soit du mérite d'un emprunt d'Etat
pour financer les travaux publics, il ne faut pas
oublier que pour qu'il y ait vraiment une politique
des travaux publics il ne suffit pas d'emprunter en
période de crise et d'entreprendre des travaux; il n'y
aura vraiment une politique des travaux publics que
si l'Etat, par une action suivie, peut augmenter les
impôts au cours de la phase ascendante de l'évolu-
tion cyclique du volume des affaires, pour ensuite
dépenser le produit de ces impôts tout en diminuant
le taux des impôts durant la période de crise, lors-
que le ralentissement de l'activité économique com-
mence à diminuer l'emploi. Car il ne faut jamais
oublier que l'impôt est la ressource normale des
richesses de l'Etat et que toute autre ressource est
factice et, partant, employable seulement dans des
cas particuliers.

CHAPITRE VI

Problèmes administratifs

De ce que nous avons dit dans les chapitres précédents, il ressort, que pour qu'il y ait vraiment une politique rationnelle des travaux publics, il faut un plan unique, anticipé des travaux à faire, pour que, au moment voulu, ces travaux soient entrepris sans trop de perte de temps et qu'ils produisent ainsi leur effet maximum.

Il faut donc: un plan anticipé unique, une autorité qui décide de la mise en chantier des travaux, un conseil directeur qui, par ses études économiques, est à même d'indiquer à l'autorité le moment opportun.

Etudions séparément ces différents problèmes administratifs.

Un plan d'ensemble des travaux publics à exécuter dans un pays est toujours difficile à dresser. Si un comité chargé de le construire demande aux autorités locales les travaux que leur région nécessite, il va être submergé de demandes; chaque autorité lui présentera une somme considérable à dépenser pour des travaux qui, d'après elle, seront de la dernière urgence, et il sera extrêmement difficile, pour le comité central, de distinguer, dans cette profusion de travaux tous présentés comme indispensables, l'urgence relative de chacun. Si ce plan général est dressé

par le parlement, ce sera encore bien autre chose, car alors le souci électoral interviendra et chaque député, pour plaire à ses électeurs, fera des propositions plus exigeantes les unes que les autres.

Mais enfin, toutes ces difficultés sont surmontables et il sera très profitable à l'Etat de tracer un plan général et par région des travaux utiles susceptibles d'être entrepris dès que l'activité économique montrera une défaillance. Ce plan devra être détaillé et le plus approfondi possible pour que la perte de temps initiale soit réduite au minimum.

On peut centraliser tout ce qui concerne les travaux publics en un seul office qui prépare tous les projets, demande tous les crédits, dirige tous les travaux, passe tous les marchés et délivre aux services toutes les fournitures. Ce système permet la préparation de programmes de travaux et d'achats, la comparaison de l'utilité relative des travaux, l'exercice d'un contrôle très sérieux dans les services, la passation des marchés dans de bonnes conditions. C'est le principe du système suivi en Angleterre.

Aux Etats-Unis, depuis 1921, il existe un organe central de direction pour assurer la coordination des efforts, et l'unité du plan, mais dans chaque département ministériel du service, des agents exécutent indépendamment les programmes établis sous la direction centrale.

Qui décidera de la mise en chantier des travaux ? A l'heure actuelle, en France, comme dans presque tous les pays, ce n'est pas une autorité qui décide de la mise en chantier des travaux publics, mais une multiplicité d'autorités. Au gouvernement central, tout d'abord, il y a au moins une demi-douzaine de services qui passent des commandes de travaux publics, puis ce sont les autorités locales très nombreuses et enfin les entreprises de services publics : il y a donc une multiplicité d'organismes dont il s'agit de coordonner l'action.

Dans les différents pays jusqu'à ce jour on a peu fait pour remédier à cet état de chose, généralement l'autorité centrale invite les autorités locales et les services publics à agir comme elle, mais elle ne les y contraint pas. Par exemple, pour accélérer les commandes, l'autorité centrale accorde des subventions ou des prêts, pourvu que les travaux soient entrepris dans un temps donné, à des conditions prescrites. Ce système produit de bons résultats, mais il ne permet pas de ralentir le rythme des commandes quand l'autorité centrale le désirerait.

En Allemagne, qui est le pays le plus avancé dans la voie de coordination des commandes de travaux publics, il existe des offices provinciaux en liaison avec un office central rattaché au ministère des affaires économiques.

En France, nous avons un conseil national économique, organe d'études, composé de délégués des organisations économiques du pays. Ce conseil dresse le programme des travaux, mais il n'a pas le pouvoir de fixer l'époque de l'exécution. Dans un rapport présenté au conseil national économique en 1927, M. Pierre Richemond, président des industries chimiques et minières, soutint que « le Conseil national économique doit porter un jugement sur une situation économique et considérer la méthode pour faire face aux nécessités, et satisfaire aux besoins qu'il a constatés. Mais, le détail d'exécution du plan, le choix du moment qui convient pour tels travaux plutôt que pour tels autres, c'est à l'administration qu'ils appartiennent. C'est elle qui, chaque année, réunissant ses ingénieurs en chef, pourra apprécier et comparer l'urgence des travaux, les conditions plus ou moins favorables d'exécution qui se présentent dans les diverses régions, c'est elle seule qui peut aussi savoir, à chaque instant, le meilleur usage à faire, dans le cadre, tracé des crédits que le parlement lui aura

remis. » (*Journal Officiel*, 24 mars 1927, annexe page 204.)

Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral a institué un Conseil de stabilisation de l'emploi « *Employment Stabilisation Board* », conformément aux dispositions d'une loi présentée par le sénateur Wagner et promulguée par le Président le 10 février 1931. Ce Conseil, qui comprend les secrétaires d'Etat pour le Trésor, l'Agriculture, le Commerce, le Travail, a pour objet de dresser à l'avance les programmes de travaux d'intérêt public « sous une direction permettant d'accélérer les dépenses pendant une période de marasme et de les ralentir pendant les périodes de prospérité en vue de la constitution d'une réserve d'emploi ». Le Conseil est compétent pour contrôler les projets de travaux publics des autorités fédérales, et non seulement les gouvernements d'Etat et les autorités locales, mais aussi les institutions d'utilité publique et les entreprises privées sont appelées à collaborer à la mise en œuvre de sa politique.

L'existence dans chaque pays d'un comité central ou d'un office de travaux publics serait de toute utilité si on veut vraiment suivre une politique des travaux publics et ne pas laisser leur exécution suivre le rythme de l'activité économique et ses oscillations au lieu de les contrecarrer. Cet organisme devrait être informé de tous les travaux prévus et devrait recommander soit de les ajourner, soit de les activer; les organes régionaux devraient travailler en harmonie avec l'Office central. Il est vrai que ces comités ou offices auraient à surmonter une grave difficulté : ce sont les influences politiques et le souci électoral; un parti se décidera toujours difficilement à retarder des commandes que le parti adverse promet d'exécuter, et cette influence se fera surtout sentir auprès des comités régionaux où la vie politique a des répercussions plus rapides et plus sensibles. Pour éviter cette difficulté, il faudrait faire du comité de travaux publics

un organisme permanent et non politique ; on aura ainsi l'avantage de pouvoir suivre une politique en dehors de l'influence des partis.

Comment choisir la date d'exécution des plans préparés ? Nous avons vu que cette date a une importance capitale pour l'efficacité des travaux publics ; aussi, faudra-t-il mettre beaucoup de soins à la fixer. Certains économistes pensent que les travaux doivent être entrepris dès qu'une baisse de l'activité économique se fait sentir ; d'autres préfèrent attendre un peu, Mundt, par exemple, parce que, dit-il, un certain délai permet à l'industrie d'éliminer les éléments malsains qui se développent en période de suractivité. Pendant une période de prospérité, la main-d'œuvre a tendance à fournir un rendement moindre, et les chefs d'entreprise se relâchent et deviennent négligents au moment de presse. Ainsi, dans le mouvement général de hausse, les coûts ont tendance à augmenter plus rapidement que les prix ; l'industrie a tendance aussi à produire un excédent de marchandises qui ne peuvent être écoulées aux prix courants du marché ; une période de prospérité est marquée par une recrudescence de la spéculation sur les valeurs et les marchandises ; pour M. Mundt, il est inévitable et fort heureux que l'on soit contraint à des rajustements à la fin d'une telle période.

Quoi qu'il en soit, une politique des travaux publics veut éviter le chômage, et il vaudra mieux le prévenir qu'attendre qu'il se produise pour le résorber ensuite ; et l'idéal, semble-t-il, serait que les ouvriers congédiés par les entreprises privées trouvent à s'embaucher dans les entreprises publiques. D'ailleurs, si cette politique était rationnellement suivie, elle aurait aussi pour effet de freiner les périodes d'essor, et donc de diminuer leurs conséquences néfastes soulignées par M. Mundt. Il faut donc que les travaux publics soient entrepris dès qu'on perçoit que l'activité écono-

mique marque des défaillances. Mais comment percevoir ces marques ? Comment prévoir la crise ?

Il semble que le premier indice à consulter pour fixer l'exécution des travaux publics soit l'indice du chômage. Les statistiques du chômage deviennent, grâce à l'assurance-chômage, de plus en plus exactes. Cependant, elles ont le grave défaut de comprendre seulement les chômeurs totaux, ou bien d'englober les chômeurs partiels sans indication du nombre d'heures ou de jours qu'ils travaillent par semaine. Une statistique des salaires payés serait donc plus exacte.

D'autre part, on ne peut pas être toujours sûr, quand le chômage augmente, qu'il continuera à augmenter. Ce peut être seulement une augmentation due à la saison ; mais quelquefois ces fluctuations saisonnières masqueront la variation cyclique qui n'apparaîtra que trop tard. C'est pour cela qu'il faut, non seulement considérer les indices chômage d'emploi, mais encore les indices de la situation économique générale : il sera même préférable d'examiner aussi les indices de chaque industrie et de chaque région, pour venir en aide aux branches industrielles et aux régions les plus attaquées par le chômage.

Comment fixer ces indices généraux et spéciaux ? Les services d'Harward ont renoncé à la méthode des baromètres préconisés par eux : elle consistait à dresser trois courbes A, B, C ; la courbe A représentait l'allure de la spéculation en bourse ; la courbe B, l'évaluation des prix et de la production ; la courbe C, la marche du crédit. Les variations de la courbe A devaient annoncer celles de la courbe B et de la courbe C. Mais cette méthode est insuffisante : elle est trop simple. La courbe la plus intéressante à observer serait une courbe du profit, puisque nous avons vu que c'est l'espoir du profit qui donne son essor à l'activité économique dans la période représentée par la courbe ascendante du cycle économique, et que c'est l'absence

de profit qui déclenche la crise. Pour obtenir cette courbe, il faudrait tracer une courbe du prix de revient et une du prix de vente, puisque le profit en est la différence.

M. Jéramec a proposé un nouvel indice de prévision des crises : c'est l'indice d'accélération de la vitesse de la production; il pourrait être très intéressant.

En France, le gouvernement institua en 1908 une Commission des crises économiques chargée d'étudier les mesures à prendre pour atténuer le chômage. A cet effet, il a été dressé un grand nombre de tableaux statistiques relatifs aux mouvements de 108 phénomènes économiques, sociaux et démographiques. Parmi ces phénomènes, la Commission en choisit huit qu'elle a considérés comme particulièrement caractéristiques et pour lesquels des chiffres étaient immédiatement disponibles. Ces phénomènes sont : le chômage parmi les syndiqués, le trafic ferroviaire, le prix des gueuses de fer, la consommation de charbon, le commerce extérieur, les prix de gros, les effets de commerce et l'encaisse de la Banque de France. A la suite d'un rapport fait par la Commission, il a été institué en 1911 un Comité permanent chargé d'observer ces divers indices, et de transmettre périodiquement au gouvernement les avertissements qu'ils comportent. La Commission a recommandé la création, auprès du ministère du Travail, d'un service d'observation des prix et de divers facteurs économiques, mais, par suite de la guerre, il n'a été créé qu'en 1919.

En 1919, la Revue politique et parlementaire a commencé la publication de nombreux indices et de séries statistiques pour environ 70 critères. Depuis 1929, ces chiffres paraissent dans une revue trimestrielle intitulée *Indices du mouvement général des affaires*, publiée par l'Institut de statistique de l'Université de Paris, en collaboration avec la Commission britannique et américaine. Quatre indices sont choisis comme particulièrement caractéristiques de la situa-

tion économique générale du pays, et sont publiés à côté des index britanniques et américains :

1° l'indice du cours des 194 valeurs à revenus divers;

2° l'indice des prix de gros;

3° l'indice des prix de gros britanniques exprimés en francs;

4° l'indice du taux d'escompte de la Banque de France.

Mais les renseignements obtenus sont encore imparfaits; il faudrait, pour chaque branche de la production, des statistiques des prix de vente, des prix de revient, profit, commandes, stocks, production, des statistiques régionales et par pays; ne pas exagérer le nombre des chiffres, mais que leur nombre soit tout de même suffisant pour embrasser la complexité de la vie économique. Puis grouper tous ces résultats par années, par mois, et même par semaines, pour suivre de très près les phénomènes économiques.

Muni de tous ces renseignements, un organisme central, dans chaque Etat, serait à même d'étudier l'évolution du cycle économique et de déterminer le plus exactement possible la date à laquelle les travaux publics doivent être entrepris, et dans quelle région ils doivent être spécialement développés.

Un service de statistique contribuerait, en soi, à atténuer la fluctuation de la courbe économique, car les avertissements destinés aux autorités publiques et aux services directeurs des grandes entreprises seraient entendus également par le monde des affaires et tendraient à produire l'effet désiré.

Une fois les travaux décidés et leur date fixée, comment l'Administration va-t-elle embaucher les ouvriers dont elle a besoin? La plupart du temps, elle confie à un concessionnaire l'exécution des travaux, mais par un cahier des charges elle le dirige de près; elle peut prescrire à l'entrepreneur les conditions détaillées de l'embauchage. Certainement, le meilleur re-

crutement de la main-d'œuvre est celui fait par les bureaux publics de placement, et ce procédé est bien supérieur à l'embauchage libre.

Si l'entrepreneur n'a pas recours au bureau de placement public, l'ouvrier chômeur est obligé d'errer de chantiers en chantiers. Un travail important peut être entrepris dans une ville quand, dans la ville voisine, des chômeurs cherchent en vain à s'occuper, ignorant la proximité de chantiers où ils pourraient s'embaucher. Puis, en passant par l'intermédiaire du bureau de placement, l'entrepreneur aura plus de garantie sur l'identité de l'ouvrier, et l'Etat devra lui enjoindre de n'embaucher que des nationaux.

L'entrepreneur devra-t-il s'entourer seulement d'ouvriers spécialisés dans le travail demandé, ou devra-t-il, puisque ce travail est destiné aux chômeurs, prendre tous ceux qui chôment? Il ne faut pas que les travaux publics soient exécutés dans des conditions économiques différentes de celles des travaux normaux, car, autrement, leur coût augmenterait, si le rendement était moindre, et ils dégénéreraient rapidement en travaux de secours dont on a souvent vu l'inefficacité et l'influence démoralisante. L'entrepreneur doit embaucher des ouvriers qualifiés. D'ailleurs, les travaux publics procurent souvent du travail à pas mal de manœuvres, qui n'ont pas besoin de compétence spéciale, et puisque théoriquement il y a chômage, l'entrepreneur n'aura pas de peine à trouver des ouvriers spécialisés. Les contrats et salaires doivent être des contrats et salaires normaux; l'Administration se réservera la faculté de renvoi pour inaptitude ou autres causes.

Cependant il se pose une question. Il arrive parfois que, par suite de circonstances spéciales: guerre, nouvelles inventions, tout un corps de métier se trouve dans l'impossibilité de travailler et qu'il y ait peu de chances pour qu'il retrouve plus tard son activité: c'est ce qui s'est produit pour les cotonniers de

Grande-Bretagne en 1863. N'est-ce pas à l'Etat à faciliter à ces ouvriers leur reclassement professionnel et à les aider à acquérir un nouveau métier, en les utilisant dans les travaux publics, quitte à obtenir d'eux, tout d'abord, un rendement inférieur à celui couramment obtenu.

Pour que le recrutement par l'intermédiaire des bureaux de placement fonctionne, il faut que le gouvernement informe les bureaux du lieu et de l'époque où vont avoir lieu les demandes de main-d'œuvre. En France, ce n'est pas pour lui une obligation ; le 31 octobre 1931, le ministère du Travail a enjoint aux préfets d'assurer la publicité de toute adjudication d'une importance de 100.000 francs en adressant trois exemplaires au ministère du Travail. Les ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, des Postes et Télégraphes ont le même devoir. L'Office central de la main-d'œuvre en transmet un exemplaire aux bureaux de placement publics intéressés. D'autre part, très souvent, dans le cahier des charges de l'adjudicataire, on trouve l'obligation à l'entrepreneur de prévenir le bureau de placement de sa demande de main-d'œuvre, libre à lui, ensuite, d'embaucher ou pas les ouvriers présentés.

En 1926, le ministère du Travail a rappelé aux préfets ces directives et les a complétées en les appliquant non seulement au cas où il y a adjudication de 100.000 francs, mais pour tout marché de gré à gré ou autre de la même valeur.

En cas de retardement de travaux publics antérieurement décidés, quelles sont les difficultés éprouvées en ce qui concerne notamment :

1° l'interruption ou le ralentissement d'entreprises adjudicataires, et le recours qu'elles peuvent exercer pour annulation ou modifications de leur contrat ;

2° la répercussion du retardement des travaux sur la situation financière des entreprises adjudicataires ou de leurs fournisseurs .

Après réflexion et pratique, on s'est aperçu que ces questions, en fait, ne se posent pas. La règle générale appliquée dans les différents pays est qu'une fois passé, le marché doit être observé, et ce pour plusieurs raisons :

1° Les difficultés auxquelles nous avons fait allusion ne se posent pas, et ce sera avantageux pour l'adjudicateur et pour l'adjudicataire, car, au cas où ce dernier aurait subi un préjudice trop considérable, l'adjudicateur aurait dû l'indemniser, ce qui grèverait le coût.

2° En faveur de cette solution, il y a aussi un argument pratique : les travaux commencés et interrompus risquent de s'endommager; il faudrait faire des dépenses spéciales pour les maintenir en bon état. Il en résulterait de plus une perte d'intérêt considérable pour les capitaux investis.

Les travaux publics sont assez nombreux pour qu'on puisse varier l'importance de leurs commandes dans le temps, sans avoir besoin d'interrompre un ouvrage commencé; il suffira de ne plus entreprendre d'ouvrages nouveaux, et de les conserver pour la période de dépression.

Le problème de la démobilisation créé à la fin des travaux sera-t-il posé? Il le serait si les travaux publics avaient cessé avant la reprise de l'activité. Mais, théoriquement, les travaux publics doivent être continués tant que se poursuit le marasme économique, et il semble que les ouvriers doivent trouver tout naturellement du travail dans l'industrie privée quand ils cesseront d'être employés par les entreprises publiques. Cependant, il faut bien penser que la main-d'œuvre n'est pas une marchandise et qu'elle ne suit pas exactement la loi de l'offre et de la demande comme les autres denrées. A cause de considérations morales, psychologiques, pratiques, l'ouvrier ne peut pas toujours se déplacer, surtout quand il est marié et qu'il a charge de famille, pour aller là où il y a du travail.

Aussi, il sera bon d'entreprendre les travaux dans des régions où ensuite l'ouvrier pourra entrer dans l'industrie privée, où il pourra être en contact avec des entrepreneurs. Ceci n'est pas indispensable, et des travaux prévus dans un endroit peu favorisé seraient tout de même à envisager. Mais c'est une circonstance qui permettra plus facilement la réadaptation de l'ouvrier dans l'industrie privée.

Nous devons aussi parler d'une théorie qui a fait son apparition et qui, malgré sa singularité et son erreur, a fait des partisans : c'est la théorie de la suppression de l'outillage, « les sommes consacrées aux grands travaux doivent être réservées aux salaires directs, et pour cela, il faut éliminer la machine et obliger, par les cahiers des charges, les entrepreneurs à n'employer qu'un matériel réduit et à faire travailler les ouvriers comme au bon vieux temps avec la pelle, la pioche et la brouette ».

Cette théorie a quelque parenté avec la théorie mystique connue par ses deux principaux représentants, Ruskin et Tolstoï; ils professaient que le travail, pour être moral, régénérateur et libérateur, doit être ennobli par le renoncement à l'emploi de la machine, sauf cependant celles qui se meuvent par l'emploi des forces élémentaires, l'eau et le vent. L'offensive contre la machine prit une ampleur nouvelle quand la crise actuelle fit douter de ses bienfaits; les esprits sérieux déclarèrent la guerre à la machine; « il faut juguler la science ».

La formule « tout pour les salaires directs; des ouvriers de l'entreprise » conduirait à dire : tout pour les manœuvres, rien pour les ouvriers spécialisés et les fournisseurs, et nous avons vu que l'emploi indirect procuré par les travaux publics est un des principaux arguments en leur faveur. Pourquoi pas, alors, demander de réorganiser tout simplement les ateliers nationaux qui, pour employer plus longtemps les ouvriers, leur faisaient tous les matins transporter leurs

outils des fortifications aux lieux de leur travail et les leur faisaient rapporter le soir?

Le machinisme n'élimine pas toute la main-d'œuvre: s'il en était ainsi, une société fortement industrialisée devrait avoir une population active faible; or, c'est dans les pays où il est le plus développé que la population ouvrière est la plus forte, en nombre comme en proportion; en Belgique, par exemple, le pourcentage des salariés travaillant dans des établissements industriels a triplé de 1850 à 1925.

Non, le machinisme, au contraire, est source de bien-être pour l'humanité; les progrès de la technique permettent, à production égale, des économies de personnel, mais il suscite des emplois nouveaux, et il serait absurde de barrer d'un trait tous ces produits de notre science et de notre civilisation.

Mais nous ne nous étendrons pas sur cette discussion au sujet de la machine, car, bien que très intéressante, elle n'entre pas dans le cadre de notre étude, et nous en concluons seulement que les travaux publics doivent user de tout le matériel le plus moderne qui soit à leur disposition. On peut seulement recommander d'entreprendre de préférence les travaux qui, dans la technique moderne, demandent encore une part importante de travail humain.

CHAPITRE VII

Action internationale possible. Ce qui a été fait dans quelques pays.

Devant l'accumulation des déséquilibres économiques et financiers, la S.D.N. a attiré l'attention sur la possibilité pour les gouvernements de s'entendre par l'intermédiaire de ses organisations compétentes, en vue de l'exécution, en commun, de grands travaux publics d'ordre international.

Bien peu a été fait jusqu'ici dans ce domaine. Des transports restreints de courant électrique ont été réalisés, des arrangements sont intervenus entre la Suisse, d'une part, la France, l'Allemagne, l'Italie, d'autre part, et aussi entre la France et la Belgique. Le gouvernement belge, dans un mémorandum adressé à la Commission d'étude pour l'Union européenne, en janvier 1931, a soulevé le problème de la distribution internationale de l'énergie électrique. On pourrait organiser une collaboration financière internationale pour la construction des routes, de même que pour l'installation de l'attelage automatique sur le matériel roulant des voies ferrées.

L'intérêt de ces travaux internationaux est double. Premièrement, quelques pays qui souffrent du chômage depuis longtemps déjà commencent à trouver difficilement à exécuter des travaux utiles.

Puis il ne faut jamais perdre une occasion de collaboration internationale, de telles collaborations étant des garanties de paix. Cette lutte internationale contre le chômage a été étudiée par M. Vladimir Woykisky, dans un article paru dans la Revue internationale du travail, en janvier 1932. Il suppose que par un programme de travaux publics un pays a infusé dans son économie un pouvoir d'achat supplémentaire correspondant au total des salaires des traitements des travailleurs nouvellement embauchés, ce qui a amené une reprise dans les industries de consommation. Il va se produire une stabilisation générale des prix ou une hausse, c'est-à-dire une dépréciation du pouvoir d'achat de l'argent, devenu trop élevé pendant la crise ; mais la dépréciation de l'argent inutilisé s'accompagne d'une valorisation des immobilisations industrielles ; aussi les placements augmentent, le rythme du processus économique s'accélère, et le volume de l'emploi s'accroît en même temps, à condition que le système de crédit et le système monétaire continuent à jouir d'une entière confiance.

Mais le pays ne vit pas seul, il participe à la vie économique internationale ; si ses prix augmentent, des difficultés vont surgir à l'exportation et, au contraire, l'importation va être favorisée ; il faudra alors une politique commerciale de protection du marché national et d'encouragement à l'exportation.

Il vaudrait bien mieux utiliser la politique de création d'emploi dans le cadre international : elle pourrait alors donner de grands résultats si elle est appliquée simultanément dans plusieurs pays conformément à un plan commun. L'influence sera meilleure si l'infusion du pouvoir d'achat se répartit d'une manière uniforme dans le temps et dans l'espace. Il faudrait éviter l'afflux soudain dans certaines branches de l'économie, ainsi que des brusques fluctuations de prix.

D'après M. Vladimir Woykisky, tout en s'encou-

rageant mutuellement à adopter une politique de crédit plus libérale, les banques d'émission des divers pays devraient s'entendre pour constituer, d'après un plan pré-établi, un fonds qui servirait à stimuler l'économie mondiale en introduisant un nouveau pouvoir d'achat et en créant du travail dans les différentes économies nationales.

« Ce fonds devrait servir en premier lieu à financer les travaux publics d'après un programme international établi d'un accord commun. Bien que les possibilités offertes par l'entreprise purement internationale n'aient pas été suffisamment établies, il semble qu'on doive trouver là un vaste champ d'action : autostrade, canaux, transports d'énergie électrique, réseau téléphonique, système d'attelage des chemins de fer. »

La délégation de l'Or à la S.D.N. a proposé que les banques d'émission accroissent leur liberté d'action en concluant un accord pour réduire le minimum légal de couverture or; l'or ainsi libéré devrait permettre d'élargir le volume du crédit. Il faudrait charger un organisme central de répartir les nouveaux fonds, la Banque des règlements internationaux, par exemple; il y aurait ainsi une caisse centrale vers laquelle convergeraient les nouveaux fonds provenant des divers pays, et il incomberait à cette institution de créer le crédit. La Banque des Règlements Internationaux pourrait émettre un emprunt international de reconstruction économique, couvert par les fonds libérés des banques d'émission. Mais cette méthode est en butte à toutes les critiques que nous avons adressées à la création de crédits pour financer des travaux publics.

Sur le plan international, une difficulté nouvelle naît de ce que certains pays, comme la France, sont riches en épargne. (Il y a au moins 30 milliards de capitaux français disponibles non placés.) D'autres.

comme l'Allemagne, en sont pauvres et ont recours depuis longtemps aux emprunts à l'étranger.

M. Robert Eisler a proposé une autre méthode. Pour que l'exécution des travaux publics ait une influence sur l'activité économique générale, il faut que la dépense engagée soit d'un ordre de grandeur suffisant, « tout ce qui restera au-dessous de cet ordre de grandeur sera dépensé sans résultats appréciables, gaspillé comme une goutte d'eau versée sur une pierre incandescente » ; mais pour lui, toutes les dépenses qui atteindront l'ordre de grandeur voulu entraîneront une inflation des prix et du coût de la vie. Pour rendre cette inflation inoffensive, M. R. Eisler propose alors tout un système monétaire de valeur index-internationale, très compliqué et qui ne nous semble pas réalisable. D'ailleurs, il part de prémisses que nous n'avons pas adoptées, c'est-à-dire une augmentation artificielle de la quantité de monnaie.

Une saine politique des travaux publics, telle qu'elle a été exposée, n'a jamais été appliquée complètement dans un pays. Très souvent, des travaux publics ont été entrepris pour apporter une aide aux chômeurs, mais c'étaient des travaux dont on anticipait l'exécution pour trouver du travail présent, ce n'étaient pas des travaux dont l'exécution avait été retardée dans une période de prospérité, et qui avaient été mis en réserve pour une période de dépression. On ne pouvait pas parler vraiment d'application d'une politique des travaux publics.

Jusqu'ici on ne trouve guère que des conseils, des circulaires adressées par des organisations centrales aux administrations locales ou aux services décidant de la mise en chantier des travaux importants, leur demandant de passer leurs contrats en tenant compte des fluctuations saisonnières et cycliques.

En France, une circulaire du gouvernement en ce sens date du 23 février 1897, une autre du 26 novem-

bre 1900. René Viviani, en 1908, institue une commission qui « aurait notamment à rechercher s'il n'est pas possible de répartir les travaux exécutés par les administrations publiques ou pour leur compte, de telle façon qu'ils viennent compenser dans une certaine mesure, au moment des crises, les déficits que ces dernières produisent dans les travaux privés ».

En 1927, le gouvernement français invite le Comité National Economique à établir un programme de travaux tout spécialement destinés à l'éventualité d'un chômage généralisé, avec une liste des travaux prêts à être mis en chantier.

En 1931, le gouvernement fait voter une loi, dite de perfectionnement de l'outillage national, consacrant 5 milliards à un arriéré d'une quinzaine d'années occasionné par la guerre dans l'entretien de l'outillage nationale, et le Conseil National Economique demande aux pouvoirs publics de fixer le rythme d'exécution des travaux, eu égard à l'état économique du marché.

Tout récemment, le gouvernement a fait voter un plan de grands travaux. Quelles sont les circonstances dans lesquelles ce plan a été arrêté, et quelles en sont les particularités?

Le plan d'outillage national proposé par M. Marquet, ministre du Travail, fait partie de l'effort de redressement exercé par le gouvernement présent, venu au pouvoir à la suite d'événements politiques graves et de difficultés financières certaines. Le premier effort du gouvernement a été de rétablir l'équilibre du budget. Usant des pouvoirs que lui avait donnés l'article 36 de la loi des Finances, il a diminué les dépenses de l'Etat d'approximativement 4 milliards, montant auquel un examen approfondi l'avait conduit à estimer le déficit réel qui subsistait après le vote du budget de 1934. M. Germain-Martin, dans un ouvrage intitulé *Sommes-nous sur la bonne route?* montre que ces sacrifices, préludes indispensables à la restaura-

tion de l'économie, hâteront « le retour à plus d'activité, et vaudront par conséquent à la population plus de bien-être ».

Le retour à la confiance, résultat direct du redressement budgétaire, s'est traduit par une baisse appréciable du taux de l'argent, baisse qui constituera à son tour un élément important de la diminution du coût de la vie. Les fonds thésaurisés sortiront plus facilement de leur cachette.

Que reste-t-il maintenant à faire? M. Germain-Martin le formule ainsi : « Il reste à essayer de redonner au pays son activité normale, à réduire le chômage, à ranimer l'industrie en souffrance, à reprendre notre puissance commerciale, à remettre en circulation les 30 ou 40 milliards de capitaux actuellement thésaurisés. » C'est là que va intervenir le plan d'outillage national.

La C.G.T., dans ses Etats généraux tenus le 3 avril 1934, proteste contre la politique de déflation du gouvernement, disant qu'elle diminue le pouvoir d'achat, qui, au contraire, devrait être augmenté par l'exécution d'un plan de travaux publics. Mais il semble que la voie suivie par le gouvernement fut la bonne : équilibrer d'abord les finances publiques, puis donner l'élan en avant.

Le plan proposé par la C.G.T. « comporte un premier crédit de 15 milliards de francs remboursables en six années ». Ce financement aurait été assuré par une « Caisse Autonome de l'Outillage national », administrée par un Conseil tripartite composé de représentants de l'industrie et du commerce, du travail et de l'Etat.

La C.G.T. demandait aussi la réforme du Conseil National Economique. On lit dans la résolution : « Le Conseil National Economique sera réformé de manière à comprendre : a) les représentants des organisations syndicales les plus représentatives (patronales et ouvrières) de l'agriculture, de l'industrie et du com-

merce, exprimant les besoins de l'économie; b) les représentants des syndicats de directeurs et employés de banques apportant les connaissances techniques; c) les représentants de l'Etat.

Informations. — Il centralisera toutes les statistiques et effectuera des enquêtes sur le développement des différentes branches de la production, tant nationales qu'internationales.

Plans de développement. — Il établira un programme d'outillage national : transports, services municipaux, extensions urbaines.

L'exécution de ce programme sera réglée par l'état général de la conjoncture. Elle sera ralentie en période d'activité de l'économie privée; accélérée, au contraire, si des symptômes de dépression apparaissent, de manière à en faire un volant régulateur de l'économie.

Action régulatrice. — Les émissions des titres nécessaires pour le financement de ces travaux se feront sous autorisation du Conseil National Economique (sauf veto du gouvernement); il pourra les ralentir dans une branche, les accélérer dans une autre, selon les mouvements de la « conjoncture générale », le volume des capitaux disponibles, le degré d'activité du « secteur privé » et du « secteur surveillé ».

Mais revenons au plan d'outillage national arrêté au mois de juillet 1934. « Ce plan, a précisé M. Marquet, a pour but d'engager une offensive contre le chômage. Il s'agit de créer sur l'opinion un choc psychologique, susceptible de provoquer une renaissance économique. Pour obtenir ce résultat, il convient de ne pas éparpiller les efforts, mais d'effectuer des travaux rentables, importants, utiles et visibles sur les points les plus cruellement atteints par le chômage. »

Le plan ne fait pas appel au crédit public au moins directement. Un décret-loi a modifié la loi du 31 avril 1930 relative aux Assurances sociales dans la partie qui traite de l'emploi des capitaux. 75 % des

disponibilités détenues par les caisses de capitalisation, ainsi que celles possédées par la Caisse Générale de Garantie, pourront être bloquées dans un fonds : le fonds du travail. Cela doit fournir un capital de 1 milliard 1/2 par an. Le fonds de travail sera géré par la Caisse des Dépôts et Consignations dans les conditions habituelles et normales; le taux d'intérêt préconisé actuellement serait de 5,5 % sans les amortissements, mais il va de soi que le taux pourra varier selon les circonstances économiques et le loyer de l'argent.

La participation de l'Etat sera fournie sous la forme d'une annuité égale à la charge en intérêt et amortissement de la fraction supportée par l'Etat, de l'emprunt contracté par la collectivité intéressée. Elle est limitée à un total de 2 milliards 500 millions représentant une annuité maximum de environ 180 millions.

Les travaux s'appliqueront d'abord à la région parisienne, la plus atteinte par le chômage, puisque parmi les 300.000 chômeurs français 180.000 sont à Paris ou dans sa banlieue, puis aux régions du Nord, du Pas-de-Calais, du Haut-Rhin, du Morbihan, du Rhône, de la Haute-Vienne et des Bouches-du-Rhône.

Dans la région parisienne, le projet prévoit la création de nouvelles « sorties » de Paris et d'autostrades Paris-Le Bourget, Paris-Rambouillet, Paris-Fontainebleau, le dégagement des anciennes sorties, la suppression d'îlots insalubres, et autres travaux d'assainissement général de Paris et de sa banlieue, de nouvelles adductions d'eau, une extension du Métropolitain; puis, pour la province, avec un développement du réseau routier national et vicinal, la constitution d'un autostrade Nice-Cannes. En ce qui concerne les chemins de fer, ont été notamment prévus : la modernisation de la signalisation, la suppression de passages à niveau, celle de la gare Montparnasse, la transformation des gares de province : Lyon, Marseille, Dijon, Rennes ; l'élargissement des accès des gares du

Nord et de l'Est, l'achèvement du quadruplement des voies de Paris à Dijon, l'électrification de la banlieue Est de Paris, des lignes Paris-Le Mans, Tours-Bordeaux, Culoz-Chambéry.

Figurent aussi, dans le plan proposé : l'extension des ports maritimes de Dunkerque, Boulogne, Rouen, Bordeaux, Lorient, Concarneau, et des ports fluviaux (Lyon et région parisienne); le développement des ports aériens, notamment celui de Marignane; l'achèvement des programmes municipaux et départementaux; l'adduction d'eau potable, d'hydraulique agricole, d'électrification rurale, la construction de silos à blé, l'achèvement du programme d'habitations à bon marché, la transformation des réseaux électriques, l'agrandissement des Facultés de Médecine de Lille et de Paris, la création de six nouveaux lycées à Paris, l'aménagement de collections de musées, la remise en état des bâtiments publics, le développement du tourisme, etc...

Ce plan est loin d'être parfait, mais il est tout de même un effort contre la crise et il est capable de redonner du travail à un bon nombre de chômeurs. Il est cependant susceptible de plusieurs critiques: le fonds du travail va faire concurrence au Crédit Foncier et à la Caisse de Dépôts et Consignations qui prêtent respectivement à 6 % et à 6 1/2 %? Puis ne sera-t-il pas difficile de faire disparaître l'institution du fonds du travail quand sa mission, limitée à 10 ans, sera terminée?

Quand au financement par les fonds des assurances sociales, il est loin d'être à l'abri de tout reproche.

Les recettes des assurances sociales avaient atteint 14 milliards à la fin de 1933. C'est cette énorme charge qu'elles ont fait peser sur l'économie nationale sous forme de cotisations et d'impôts.

En regard de ces 14 milliards s'inscrivent environ 5 milliards de dépenses, services rendus aux assurés et frais de gestion. Il reste donc 9 milliards. Que

sont-ils devenus? On a parlé trop vite d'immobilisation des capitaux et de milliards « gelés » au détriment de l'activité économique, qui se ressent déjà de la thésaurisation, et qu'il serait profitable de redonner à la circulation. Ces milliards ne dorment pas dans les coffres. Il est vrai que les sommes détournées du circuit économique par les Assurances sociales mettent un temps plus ou moins long avant d'y rentrer. Ce retard, dû en partie à la complication du mécanisme financier, est assurément nuisible à la vie économique du pays, mais lorsqu'elles ne rentrent pas dans la circulation sous forme de prestations ou de dépenses de gestion, les sommes prélevées par les Assurances sociales finissent cependant par revenir dans le circuit économique sous forme de fonds de roulement ou de capitaux investis. Les placements des Assurances sociales consistent en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat, en prêts aux départements et communes, en obligations de chemins de fer, en placements dits sociaux (œuvres de lutte contre la tuberculose ou d'habitations à bon marché).

Les Assurances sociales étaient trop riches pour que l'Etat ne soit pas tenté de mettre leur richesse au service de sa politique: aujourd'hui ce sont les travaux publics, demain à quoi l'Etat emploiera-t-il les fonds des assurés?

Le taux de l'intérêt est uniforme quel que soit les travaux à entreprendre, leur rendement et la capacité d'emprunt de la collectivité. C'est ce qui force l'Etat à intervenir, car il y a des travaux qu'il juge utiles et qui, sans son aide, ne seraient pas exécutés. Il faut bien rappeler aussi que les fonds réunis par les Assurances sociales ne sont pas librement versés mais qu'ils sont de l'épargne forcée, et que l'emprunt de ces fonds devient ainsi très voisin d'un emprunt forcé.

C'est à ce moyen dangereux et répréhensible, l'em-

prunt forcé, qu'a fini par arriver le Reich, après avoir engagé des dépenses considérables avec des moyens financiers précaires.

L'idée d'une politique rationnelle de travaux publics comme remède au chômage avait cependant été diffusée en Allemagne bien avant la guerre. En 1904, le ministre allemand du Commerce adresse une circulaire aux services chargés de l'organisation de l'emploi, ainsi conçue: « Nous vous prions de bien vouloir étudier attentivement les mesures de nature à prévenir le manque de travail généralisé ou à en atténuer les effets lorsqu'il est inévitable. Non seulement l'Etat, mais encore les provinces, les districts et les communes ont l'obligation, en leur qualité d'employeurs, de faire l'impossible pour enrayer le fléau en question, en assurant, par une attention méthodique la répartition et la réglementation rationnelles des travaux qui doivent être exécutés pour leur propre compte. Dans presque tous les établissements industriels importants, il est des travaux qu'il n'est pas absolument nécessaire d'exécuter à une date fixe; de même, dans toute administration des Etats ou des communes, la date d'exécution de maints travaux peut, dans certaines limites, être librement choisie selon les circonstances. Si, au moment d'établir leur programme, toutes les administrations publiques prenaient, en temps opportun, le soin de choisir pour l'exécution des travaux des périodes pour lesquelles on s'attend à une pénurie d'emploi — si, en particulier, les travaux que l'on peut confier aux chômeurs de toutes catégories et notamment aux ouvriers non qualifiés étaient réservés pour les périodes menaçantes de chômage qui ont marqué presque régulièrement les récents hivers dans les villes et centres industriels importants, il serait certainement possible de prévenir, dans de nombreux cas, le chômage généralisé et de conjurer toute misère grave. »

L'idée fut reprise en 1927 et il y eut même un com-

mencement d'application après nombre de recommandations pratiques faites au gouvernement par le Conseil Economique Fédéral. Le ministère Fédéral du travail a différé ses commandes car une amélioration de la situation économique se faisait sentir.

Mais les événements financiers et politiques d'après guerre n'ont pas permis à l'Allemagne de compléter cette application. La situation économique et financière est devenue de plus en plus complexe et difficile. Le chômage prend des proportions énormes: 4 à 5 millions de chômeurs.

Le Reich a édifié un programme de travaux publics (routes, chaussées, amélioration de terrains) ne garantissant qu'un rendement éphémère et exigeant, dans la plupart des cas, l'investissement de capitaux sinon à fonds perdus, du moins pour une époque éloignée. Les méthodes financières sont-elles compatibles avec les principes budgétaires et les conditions monétaires? Le Reich avance les fonds aux entrepreneurs de travaux sous forme d'emprunts à longs termes, 10 à 25 ans à un taux de 4 à 5 %. Ces prêts se font au moyen de traites tirées sur l'avenir, escomptables par l'Institut d'Emission et garanties par l'Etat. Plus d'un milliard de crédits sont prévus en 1934 pour la lutte contre le chômage. 300 millions de bons fiscaux ont été émis jusqu'à présent, les certificats d'impôts et les crédits à courts termes représentent 6 milliards de marks. Puisqu'on manquait de réserves accumulées dans le passé, il ne restait qu'à puiser dans les réserves de l'avenir. La méthode est très simple: elle consiste à escompter un retour de la prospérité. Si les affaires reprennent, les avances sur l'Etat seront remboursées sans peine. Sinon... on verra.

Un autre mode de financement est encore, nous l'avons vu, l'emprunt forcé. Une loi de mars 1934 stipule qu'un prélèvement de 10 % sera effectué sur les conseils d'administration des sociétés pour les sommes qu'ils touchent à ce titre, et oblige les action-

naires qui touchent des dividendes de plus de 6 % à placer le reste en emprunt des « pays » ou des communes.

Les sociétés, au capital de plus de 100.000 marks, qui, au cours de l'exercice financier allant du 1^{er} octobre 1933 au 31 décembre 1934, auront distribué un dividende supérieur à celui de l'exercice précédent et dépassant 6 % du capital social seront tenues de constituer une réserve égale à la différence, qui sera investie en emprunt du Reich, des Etats et des Communes. Les réserves ainsi constituées seront bloquées jusqu'au 31 mars 1936, sauf en cas de dissolution ou de faillite de la société.

Ces deux exemples montrent combien il est difficile de financer des travaux publics importants au moment d'une dépression et le gros avantage qu'aurait une vraie politique des travaux publics qui, non seulement conserverait pour les années maigres des travaux à exécuter, mais aussi qui, dans les années grasses, saurait mettre de côté des fonds disponibles quand le besoin s'en ferait sentir. L'histoire relatée dans l'ancien testament est vraie pour tous les temps. Joseph, fils de Jacob, commandant alors en Egypte, apprit en songe que sept années de famine succéderaient à sept années d'abondance. Il sut, en ménageant les richesses présentes et en en faisant des réserves, sauver non seulement son pays de la famine, mais encore le rendre le plus riche parmi tous les autres.

L'Angleterre est un des rares pays qui ait adopté des lois visant effectivement à l'organisation prévoyante des travaux publics. Mais ces dispositions légales n'ont guère reçu d'application. En 1909, la « Royal Commission On The Poor Law » présente un rapport qui comporte des recommandations concernant les travaux publics. Elle estime que sur les 150 millions de livres sterling dépensées annuellement par les pouvoirs nationaux et locaux pour l'exé-

cution de travaux et services, il est possible de réserver au moins 4 millions de livres sterling par an pour qu'elles soient consacrées au moyen d'un emprunt « à l'exécution d'un programme décennal, dont l'importance varierait chaque année jusqu'à concurrence de 10 ou 15 millions, aux époques où l'office national de placement (organisation recommandée à un autre endroit du rapport), signalerait que le nombre des demandeurs d'emploi dans le Royaume Uni s'élèverait au-dessus de la normale... En même temps, les autorités locales pourraient être invitées, en période de ralentissement, à donner plus d'ampleur que pendant les années de prospérité à leurs travaux municipaux courants, que ce soit l'établissement de lignes de tramway ou d'ouvrages hydrauliques, de bains publics ou de stations électriques, la construction d'habitations ouvrières ou de locaux municipaux de travaux de canalisation ou de réfection des rues. « En 1909 encore, le « Development and Road fund act. » prévoit l'organisation d'une commission dite de développement ayant pour mission d'aider à l'exécution des travaux publics et d'établir des plans anticipés à exécuter en tenant compte de l'emploi. L'article 18 de cette loi est ainsi conçu : « En approuvant ou en faisant les avances nécessaires à l'exécution de tout travail envisagé par la présente loi et comportant l'emploi d'une main-d'œuvre nombreuse, il sera tenu compte, autant qu'il est raisonnablement possible, de la situation générale et des perspectives de l'emploi. »

Mais cette loi n'avait qu'un caractère facultatif. Au début de 1914, la Commission de Développement avait mis en réserve une somme destinée à être utilisée pendant les années de dépression et, quand la guerre éclata, elle y préleva les fonds nécessaires pour entreprendre des travaux dans les localités où le chômage sévissait.

Cette question préoccupe de nouveau le gouvernement britannique en 1919, mais à cause de la dépres-

sion due à la guerre, il ne peut en être fait l'application.

En 1925, nouvelle proposition du parti travailliste qui prévoit l'organisation d'un organisme central dit « Conseil National de l'Emploi et du Développement » (National Employment and Development Board). Ce Conseil serait chargé d'étudier les causes du chômage et les moyens d'y remédier, de préparer d'avance des programmes d'équipement national qui seraient exécutés en période de dépression. L'article 3, par. 1, est ainsi conçu : « Afin de maintenir autant que possible à un niveau relativement constant la demande globale de main-d'œuvre nécessaire aux services publics, les pouvoirs locaux et les chefs d'entreprises privées, le Conseil procédera d'une manière permanente à des enquêtes sur la nature du chômage et les remèdes à y apporter; d'accord avec les divers services chargés de commander des travaux ou des services, il en préparera les programmes d'exécution en vue de leur application éventuelle pendant les époques où la gravité du chômage pourrait l'exiger; enfin, il sera chargé d'approuver les programmes établis dans le même but par les pouvoirs locaux en vertu de l'article 4 de la présente loi. »

Le Conseil serait aussi chargé de coordonner les activités des différents pouvoirs locaux dans le même but, et de les engager à préparer des programmes de travaux publics.

Un crédit annuel de 10 millions de livres sterling serait ouvert chaque année au Conseil, celui-ci ferait des réserves accumulées d'années en années et les utiliserait quand il le jugerait favorable.

C'était là une application intégrale de la politique des travaux publics, mais la loi fut repoussée par le parti conservateur à cause des difficultés administratives et financières. Le ministre du travail, en particulier, estimait que la création d'un fonds autonome serait de nature à décentraliser le système financier.

On voit qu'en Grande-Bretagne des lois précises ont été formulées pour appliquer une politique des travaux publics, mais malheureusement l'application en a toujours été facultative, ou différée, et ici encore nous ne trouverons pas une seule expérience réelle.

Aux Etats-Unis, de nombreux bills ayant en vue l'organisation d'une politique rationnelle des travaux publics ont été déposées depuis la guerre. En janvier 1921, une proposition de loi tend à créer un Conseil extraordinaire des travaux publics (United States Emergency Public Works Board) pour collaborer avec les autorités en vue de stimuler les travaux pendant les périodes de dépression.

En 1921 a lieu la conférence nationale du chômage à Washington, les principes de cette politique y sont recommandés.

Autres propositions en 1923, 1925, 1928. Le sénateur Jones demande par cette dernière la création de ressources qui seraient mises en réserve en période de prospérité pour stabiliser l'industrie et l'emploi en développant les travaux publics aux époques de chômage. Les travaux devraient être entrepris quand le volume de la construction générale serait depuis trois mois inférieur de 20 % à la moyenne des périodes correspondantes de 1926 et 1927.

En 1928, M. Hoover, alors président, élabore un programme de stabilisation à longue échéance qui assurerait la création d'une réserve de 3 milliards de dollars à utiliser pendant les périodes de chômage.

Le sénateur Wagner dépose, au cours de la session 1929-1930, une nouvelle proposition de loi. Elle prévoit la création du Conseil fédéral pour la stabilisation de l'emploi (Federal Employment Stabilisation Board). Ce conseil tiendrait le président au courant de l'évolution de l'emploi et de l'activité économique, afin que celui-ci puisse faire inscrire au budget des travaux publics des crédits extraordinaires à l'approche d'une période de marasme. Cette proposition de

loi étudie même l'organisation anticipée des travaux, les rapports préliminaires, notant leur opportunité relative, de façon à ce qu'ils soient prêts à être exécutés.

Malgré toutes ces propositions, il faut constater aux Etats-Unis l'absence de mesures législatives. Cependant, en 1923, un fait remarquable se produisit, à la suite d'une lettre de M. Hoover, alors secrétaire du département du Commerce, écrite au président. L'exécution de nombreux travaux publics fut ajournée, car la construction privée était considérable et cette lettre eut aussi pour conséquence, dit M. Otto Mallery, « d'entraîner l'ajournement de travaux importants de construction privée. »

Mais si, aux Etats-Unis, on ne trouve pas de lois organisant une politique des travaux publics, on y trouve des travaux entrepris pour venir en aide aux chômeurs.

Pendant la crise de 1921, le gouvernement fédéral a alloué des subventions aux Etats pour la construction de routes. Le Congrès a voté une somme de 75 millions de dollars dans ce but, sous réserve de l'allocation d'une somme équivalente par les Chambres législatives des Etats intéressés. 6.261 milles de routes ont été construits, ce qui représente une dépense totale de 250 millions de dollars. On estime que 200.000 ouvriers ont ainsi trouvé du travail.

Au début de 1928, le gouvernement fédéral a accéléré l'exécution de son programme de constructions navales, de ses projets de protection contre les inondations et d'autres travaux publics, tels la construction de bâtiments et de routes. Quelques Etats ont suivi son exemple.

En 1929, le président Hoover a demandé aux autorités locales de mettre en chantier tous les travaux possibles. Herbert Hoover, lui-même, développa le plus qu'il put les travaux publics et en particulier les travaux relatifs aux voies d'eau. La dépense pour

les travaux publics passa de la somme normale de 250 millions de dollars par an à plus de 700.000.000 en 1932. Mais M. Hoover insista toujours sur le fait que les travaux publics ne présentant pas d'utilité ne devaient pas être entrepris. « Nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour garder les hommes au travail, gagnant leur vie et celle de leur famille, disait-il, ...mais ce n'est pas en ajoutant des millions à la liste des dépenses du gouvernement ni en construisant des pyramides inutiles, car cela ne pourrait que mettre le trésor en difficulté et augmenter les impôts. »

Lorsque M. Roosevelt fut élu président des Etats-Unis, il entreprit une grande expérience, un essai d'économie dirigée destinée à faire renaître l'activité. L'effort du président Roosevelt s'est déployé en trois temps :

1° Réforme monétaire destinée à mettre à la disposition de l'Etat et des particuliers les disponibilités indispensables à la reprise;

2° Un programme de travaux publics destinés à augmenter directement le pouvoir d'achat;

3° Des codes de travail, destinés à assurer l'équilibre entre le prix de vente et les salaires.

Pour financer les énormes travaux publics entrepris, quels moyens employa-t-il ?

1° La vente des obligations du gouvernement fédéral aux banques fédérales de Réserve;

2° La dévaluation de la monnaie. Le 31 janvier 1934, M. Roosevelt fixe le prix de 35 dollars pour une once d'or.

Le 21 mars 1923, M. Roosevelt recommanda au Congrès de porter son attention sur un programme de travaux publics. Il précisa son idée dans un autre message du 17 mai. Cette phase du programme du chef du pouvoir exécutif fut incorporée comme titre II dans le « National Industrial Recovery Act », approuvé le 16 juin 1933. Il autorise le président à

créer une « Federal Emergency Administration of Public Works » dirigée par un administrateur désigné par lui. L'administration, sous la direction du président, dut préparer un programme de travaux publics comprenant la construction et la réfection des grandes routes, la conservation des ressources naturelles, la construction d'habitations à bon marché, d'hôpitaux, de navires, et d'autres projets d'intérêt public. Pour hâter la lutte contre le chômage, le président était autorisé à accorder aux personnes publiques 30 % du coût du travail et des matières premières employées. L'« Act » spécifiait que pas moins de \$ 400.000.000 seraient dépensés pour la construction de grandes routes et pas moins de \$ 50.000.000 pour les forêts nationales, et les routes et pistes des parcs et des terrains publics. Un crédit de \$ 3 milliards 300.000.000 était ouvert pour le programme de travaux publics. Le président ne devait pas allouer plus de \$ 100.000.000 pris sur le crédit global, pour les dépenses du « Agriculture Adjustment Act » (A.A.A.) et de la « Farm Credit Administration » (F.C.A.). Le secrétaire du Trésor était autorisé à emprunter la somme nécessaire et une série de nouveaux impôts fut prévue pour aider à financer le programme.

Les premières sommes accordées provenant des \$ 3.300.000.000 furent \$ 400.000.000 pour les grandes routes, 65.000.000 pour les constructions fédérales, 238.000.000 pour la construction navale. Un intérêt de 4 % fut fixé pour les prêts le 1^{er} juillet 1933.

Au bout des six premiers mois de la nouvelle expérience, 5.000.000 chômeurs avaient retrouvé un emploi. La « Conference Board » fournit ce tableau :

En octobre 1933, les travaux publics employaient 120.555 ouvriers. En novembre 251.851.

En décembre 267.990 répartis comme suit :

Bâtiments	17.816
Routes	152.144

Rivières, canaux, ports	48.270
Chemin de fer	7.681
Forêts	21.194
Réclamations	2.681
Eau et Egouts	6.096
Divers	8.047

267.990

Même dans un pays habitué à des dépenses de billions de dollars, l'attention du public a été attirée par les \$ 3.300.000.000 dépensés par la P.W.A. (Public Works Administration). A la fin de la première année financière, c'est-à-dire le 30 juin 1934, \$ 2.134.547.000 n'avaient pas encore été dépensés.

Mais 400.000.000 avaient été affectés à des travaux civils (C.W.A. Civil Works Administration). 205 millions au programme de travaux forestiers organisés par le C.C.C. (Civilian Conservation Corps).

141 millions à des travaux de routes.

212 millions à d'autres départements du gouvernement fédéral.

57.164.000 à des emprunts de chemin de fer.

69 millions à des travaux divers.

C'est-à-dire \$ 1.965.453.000 avaient été dépensés.

Malgré une exécution tardive après leur autorisation par le Congrès (16 juin 1933), le programme de travaux publics a procuré 1.500.000.000 heures de travail pendant sa première année.

On a reproché à la P.W.A. que les travaux n'étaient pas exécutés assez rapidement. Il a fallu mettre sur pied un programme immense, chercher l'utilité économique des travaux prévus et souvent la faute du retard doit être imputée aux autorités locales.

Suivons les statistiques de chômage données par le « Conference Board » :

Avril	1930	.....	3.188
Janvier	1931	.....	6.586
Juillet	1931	.....	7.728
Juin	1932	.....	11.350
Juillet	1932	.....	12.197
Janvier	1933	.....	12.237
Février	—	.....	12.366
Mars	—	.....	13.203
Avril	—	.....	12.398
Mai	—	.....	12.165
Juin	—	.....	11.531
Juillet	—	.....	11.486
Août	—	.....	10.572
Septembre	—	.....	9.564
Octobre	—	.....	9.332
Novembre	—	.....	9.454
Décembre	—	.....	9.001
Janvier	1934	.....	9.362
Février	—	.....	8.610
Mars	—	.....	8.021
Avril	—	.....	7.957

Le nombre des chômeurs avait diminué de 5 millions, mais il est encore de près de 8 millions.

Parmi les travaux entrepris, on peut citer: la confection du « Fort Peck Dam and Reservoir in Eastern Montana », le plus grand lac du monde creusé de main d'homme, il rendra le Missouri navigable pendant 1.100 milles; des travaux pour rendre le Mississipi navigable, le « Grand Coulee Dam and Power Plant of the Columbia Bassin », barrage qui aura 300 pieds de haut et 3.400 pieds de long, il pourra fournir une puissance de 700.000 HP; la mise en chantier du programme de construction navale; le Midtown Hudson tunnel à New-York.

Cette année, c'est-à-dire du 1^{er} juillet 1934 à fin juin 1935, une nouvelle procédure est suivie pour obtenir

les sommes nécessaires. La « Reconstruction Finance Corporation » est autorisée à acheter \$ 250.000.000 des bons que la P.W.A. a obtenu pour ses prêts. Cet argent peut être utilisé pour des prêts pour financer des projets créant du travail, mais non comme subventions de 30 % du coût du travail et des matières premières des projets non fédéraux. \$ 500.000.000 nouveaux sont alloués par le président à la P.W.A.

M. John Taber of Auburn NY qui s'opposa au nouveau « bill » déclare que celui-ci donne à l'administration le privilège de dépenser \$ 6.000.000.000 pour les travaux publics. Il justifie ainsi cette somme énorme: \$ 500.000.000 nets inclus dans le « bill », le privilège d'user des fonds de la R.F.C., qu'il estime à un total pouvant atteindre 4.000.000.000, et celui d'user des crédits des P.W.A. non encore dépensés qu'il compte 1.500.000.000.

La construction de routes qui a fourni plus d'emploi qu'aucun autre type de travaux, continue à être très importante. Le « Hayden Cartwright Act », 18 juin 1934, autorise une dépense de \$ 522.000.000 pour les grandes routes, \$ 200.000.000 alloués par le 73^e Congrès pour la réfection de 11.000 milles de routes principales et \$ 322.000.000 pour de nouvelles routes.

850 chantiers sont en activité sur les routes totalisant 30.000 milles. Dans les trois prochaines années, \$ 3.000.000.000 sont prévus pour les grandes routes.

\$ 200.000.000 sont dépensés pour les chemins de fer; l'achat de nouveaux wagons et machines est plus fort cette année qu'il ne l'a été pendant les trois dernières réunies.

Le programme de construction d'habitations a exigé \$ 171.800.000. La P.W.A. a d'abord tenté, pour la construction d'habitations à bon marché, de faire des prêts à des compagnies privées, mais la plupart des plans présentés par elles étaient plutôt conçus en vue d'un bénéfice spéculatif que dans l'intérêt de ceux

qui ont besoin de loyers à bon marché, aussi le P.W.A. a organisé le E.H.C. (Emergency Housing Corporation) et lui alloua \$ 123.671.000.

Ce qui demanda le plus de temps fut l'organisation des subventions de fonds aux unités gouvernementales non fédérales. Elles dépensent \$ 507.892.000 pratiquement pour tous les types de besoins publics (écoles, distribution d'eau, rues, hôpitaux, ponts, etc.).

Tous les grands chantiers ouverts l'année dernière continuent. Ils sont tous étudiés, dit M. Harold L. Ickes (Public Works Administrator) en vue de la plus grande utilité économique possible.

Dans beaucoup d'endroits, les fonds de la P.W.A. sont venus en aide aux fonds locaux pour achever des projets arrêtés à cause de l'incapacité des personnes publiques à obtenir du crédit par les moyens habituels. Quelques fois ils ont permis un outillage vraiment nécessaire. A Chicago, les fonds publics ont permis d'achever le projet d'égouts, la plus grande entreprise du monde de ce genre. Ils ont aidé la ville de New-York à acheter de nouveaux trains pour l'extension du métropolitain aérien. New-York encore avait élevé quatre « buildings » pour école inutilisables, car la ville ne pouvait acheter le mobilier nécessaire, les fonds publics sont venus à son secours. Un projet de reconstruction de San-Francisco avait été abandonné parce que la ville ne trouvait à emprunter qu'à 6 %, il fut repris avec des emprunts de la P.W.A. à 4 %.

Pour que les fonds publics ne soient pas gaspillés, un cadre important d'inspecteurs surveille les contractants.

On a reproché aux travaux de la P.W.A. qu'ils n'étaient pas exigés par l'activité économique actuelle. Par exemple, le Fort Peck Dam n'est pas justifié par la navigation sur le Missouri. Mais M. Ickes maintient que tous les travaux sont utiles et qu'ils justifient bien leur coût. La subvention de 30 % a incité quelques

autorités locales à entreprendre des projets trop ambitieux, mais un effort a été fait pour estimer les capacités des communautés dont il s'agit et freiner leurs ambitions.

En juillet 1934, 544.000 ouvriers étaient employés directement par les travaux fédéraux et non fédéraux, et 1 million l'étaient indirectement. L'emploi avait doublé depuis mars 1934, 300.000 nouveaux ouvriers avaient été embauchés en cinq semaines.

Les travaux fédéraux, entièrement financés par la P.W.A., sont entrepris sous la direction du « Federal Department » et surveillés par des représentants du gouvernement fédéral. Le « Federal Department » agit comme chef d'entreprise, engage les ouvriers, les paie, les surveille, ou passe des contrats avec les entrepreneurs, envoie au Bureau des statistiques du travail « B.L.S. » le nombre des salariés, le montant des bordereaux de salaires, et le nombre des heures de travail.

Pour les travaux non fédéraux, la P.W.A. ne prend que 30 % des dépenses à sa charge.

Le 1^{er} août 1934 on estimait que 675.000 hommes étaient employés directement par la P.W.A., la dépense par semaine était de \$ 39.000.000 et que de nouveaux chantiers non fédéraux s'ouvraient à raison de 50 par semaine.

A la fin d'août, \$ 3.700.000.000 sont dépensés et la P.W.A. demande d'autres fonds à la R.F.C. pour des prêts pour des travaux non fédéraux.

M. H. L. Ickes donnait un résumé complet des subventions accordées:

Projets fédéraux: \$ 1.527.030.517;

Projets non fédéraux: \$ 975.615.921;

Subventions à d'autres organismes: \$ 1.167.725.665.

Il estime qu'il faudrait à côté de la P.W.A. une organisation permanente chargée de préparer les plans de travaux, et que \$ 500.000.000 seraient dé-

pensés avec profit tous les ans et il les demande pour deux années après le 16 juin 1935.

Au mois de septembre, on estimait que 4 millions d'ouvriers de plus qu'en mars 1933 avaient du travail et que l'emploi avait augmenté de 2 millions depuis juin 1933. La P.W.A. avait dépensé les \$ 3.700.000.000 qui lui avaient été accordés, il ne lui restait plus que 35 millions.

Le résultat de tous les travaux étaient que 700.000 ouvriers étaient directement employés, que le réseau routier était considérablement amélioré, que la puissance de travail du pays était augmentée par la construction d'énormes barrages, que la flotte avait atteint la limite permise par les accords internationaux, que des habitations à bon marché avaient été construites pour 180.000 personnes, que les chemins de fer étaient modernisés. Depuis 1933, 1.500.000 hommes ont travaillé pour le P.W.A.

Au mois d'octobre, M. Ickes réclama au Congrès \$ 200.000.000 pour lui permettre d'achever les projets commencés : « Grand Coulee Pam », « Bonneville Power Project », etc...

Les routes ont 25.330 milles de plus, 5.000 nouveaux chantiers seront commencés bientôt et 3.000 autres sont en cours, donnant du travail à 212.544 hommes.

A côté de la P.W.A., des travaux publics proprement dits, ont été institués d'autres organismes tels que le T.V.A. (Tennessee Valley Authority), le C.C.C. (Civilian Conservation Corps), le F.M.W. (Emergency Conservation Works).

Tennessee Valley Authority. C'est une expérience, son exécution est régionale mais ses résultats d'intérêt national. Elle montre l'utilité de la technique dans les projets, de l'appréciation des ressources du pays, du choix des machines. Elle est destinée à redonner la vie à un territoire de 40.000 milles carrés avec 2 millions d'habitants, en construisant de gigantes-

ques usines électriques, sept sont prévues. Cette organisation a fourni 8.900 situations.

Le C.W.A. a comme administrateur M. Harry L. Hopkins, son plan est conçu comme un plan de travaux de secours, il vise à fournir le plus grand emploi possible immédiatement. En novembre 1933 il a reçu \$ 400.000.000 pour donner du travail à 4.000.000 d'hommes; son allocation mensuelle est de \$ 150.000.000 environ. Les travaux exécutés sont souvent improductifs, ils sont choisis de façon à donner du travail à toutes les classes de la société, même aux classes dites « white collar » (professeurs, artistes, savants).

Le C.C.C. a organisé des camps de travail particulièrement dans les forêts. Leur but est de redonner à des jeunes gens la confiance et la santé, par le travail en plein air. Ceux-ci sont occupés à sauvegarder les forêts du feu, à y construire des routes et des pistes. Ils en apprennent l'exploitation et en même temps font un apprentissage de mécanique, de construction de route, de charpente, de maçonnerie, etc... Ils touchent un salaire modique. 100.000 hectares ont été plantés par eux de 200 millions d'arbres cette année, et 561 observatoires pour le feu ont été construits.

En juin 1934, les camps employaient 750.000 jeunes gens. Ceux-ci ne peuvent pas y rester plus d'un an.

En juillet, 173 nouveaux camps ont été ouverts. En mai et en juin, 20.000 des hommes du C.C.C. ont trouvé de l'emploi privé.

En août on comptait 1.634 camps en forêt et 850.000 jeunes gens. La dépense mensuelle monte à \$ 35.000.000.

Emergency Conservation Works. Les ouvriers sont chargés de construire des baraquements et des salles de réunions pour abriter les ouvriers sans logement pendant l'hiver. 340.700 ouvriers environ y furent employés.

Il est difficile de juger cet énorme programme

édifié par M. Roosevelt, car ce serait juger son plan général d'économie dirigée appliqué par la National Recovery Administration (N.R.A.). Son résultat immédiat a été de diminuer le chômage, pour le moment du moins, et de faire tomber sur tout le pays une véritable pluie de chèques gros ou petits dont chacun semble avoir sa part, depuis le fermier qui vend quelques mètres cubes de sable ou de cailloux ou simplement travaille dans un chantier local, jusqu'aux gros entrepreneurs qui sont chargés de l'exécution des grands projets. L'esprit populaire, qui aime le risque et le jeu, estime qu'il vaut mieux commettre des erreurs, même coûteuses, que de ne rien faire, et soutient M. Roosevelt, comme viennent encore de le prouver les dernières élections.

De ces différents exemples, il ressort qu'une politique rationnelle des travaux publics n'a jamais été appliquée. A l'heure actuelle, dans presque tous les pays, nous assistons à de gros efforts des gouvernements pour mettre en chantier des travaux publics importants pour remédier au chômage. Mais ces travaux n'ont pas été prévus et mis en réserve de longue date, de là naissent toutes les difficultés auxquelles on se heurte.

Il faut reconnaître cependant que depuis la guerre nous avons vécu une période troublée; certains pays n'ont pas même pensé à une politique rationnelle des travaux publics, car ils partaient du principe que l'ère de prospérité ne finirait pas. D'autres ont continuellement eu à lutter contre un chômage chronique important et n'ont pas eu le loisir de retarder certains travaux pour des années moins bonnes; ils ont, au contraire, exécuté tous ceux qu'ils ont pu.

CONCLUSIONS

Nous avons essayé, dans les chapitres précédents, de montrer ce que l'on peut entendre par une politique rationnelle des travaux publics, comme remède au chômage. Une telle politique consiste à essayer de compenser les fluctuations des dépenses privées, par des fluctuations inverses des dépenses publiques et à tendre à niveler les oscillations du cycle économique.

Une telle politique a été l'objet de nombreuses controverses, mais il semble aujourd'hui qu'elle ait rallié beaucoup de suffrages. Les travaux publics, dans un pays moderne, sont très nombreux, et leur importance, relativement aux dépenses privées, est bien suffisante pour avoir une influence sur l'économie générale du pays, bien que tous les travaux ne puissent pas être retardés ou avancés à volonté.

L'exécution de travaux publics au moment de la crise peut déterminer un choc psychologique qui aide à la reprise des affaires et à restaurer la confiance. Une saine politique des travaux publics présente l'avantage d'augmenter le pouvoir d'achat en période de dépression, ce qui entraîne une demande d'emploi **plus** considérable et évite le chômage. De plus, le coût des travaux publics ne peut en être accru, ils devront être exécutés quand les prix seront bas. Ce serait un progrès certain si, au lieu d'accentuer les oscillations de la vie économique, comme ils le font

encore dans beaucoup de pays, les travaux publics servaient, au contraire, de compensation.

Comment financer les travaux publics? Le meilleur moyen serait de mettre en réserve, pendant les périodes de prospérité où les impôts rendent bien, des sommes destinées à financer les dépenses publiques accrues pendant les périodes de dépression. Cette politique se heurte à beaucoup de difficultés, pratiques, politiques, financières, mais elles ne sont pas insurmontables.

A défaut de réserves, l'emprunt peut aider les pouvoirs publics, et il aura l'avantage, si la confiance dans le gouvernement est complète, de faire sortir des bas de laine et des coffres, les épargnes thésaurisées que n'attire plus l'appât du profit.

La critique la plus importante que l'on ait fait aux travaux publics entrepris en temps de crise, est celle qui consiste à dire qu'ils ne créent pas d'emploi, mais qu'ils ne font que le déplacer en captant, pour les dépenses publiques, les épargnes qui, autrement, auraient financé des entreprises privées. Nous avons vu que l'on peut répondre à cette critique que l'épargne ne serait pas offerte aux entreprises privées, faute de confiance, et que d'ailleurs l'initiative privée est déficiente en période de crise où on ne fait pas appel aux disponibilités.

Viennent ensuite les difficultés administratives. Il est indispensable, pour qu'une politique rationnelle des travaux publics soit suivie, que les commandes de travaux publics soient coordonnées par un organisme central en dehors des partis. Cet organe doit prévoir un plan d'ensemble, être tenu au courant des moindres variations de la vie économique pour pouvoir entreprendre les travaux nécessaires au moment précis où ils auront le plus d'efficacité.

Pour cela, il faut aussi posséder un service de statistique perfectionné, qui suive les fluctuations des affaires avec le plus de précision possible et qui soit

capable de prévoir le moment où une crise peut se déclancher.

L'administration doit toujours embaucher les ouvriers selon les conditions normales de la place: l'embauchage devra se faire le plus possible par les bureaux de placement, les salaires seront les salaires habituels, les méthodes de travail les méthodes ordinaires, car ces travaux ne sont pas des travaux de secours, mais des travaux normaux qui ont seulement été retardés ou avancés en date.

Malheureusement, nous ne pourrons pas appuyer notre plaidoyer en faveur d'une politique des travaux publics considérés comme remède au chômage, de résultats obtenus à la suite d'une expérience. Une politique rationnelle et suivie des travaux publics n'a encore jamais été suivie dans un pays à l'heure actuelle et seulement des applications partielles de son principe ont été essayées dans quelques-uns; et ceux-ci ont reconnu qu'ils avaient pu éviter ainsi un chômage trop considérable.

Cette carence d'initiative de la part des Etats est probablement due à la période troublée que nous traversons depuis la guerre; les difficultés présentées par l'organisation d'une politique suivie ont été augmentées et quelques fois même, les Etats se sont trouvés dans l'impossibilité complète d'y avoir recours.

Mais un certain nombre de pays ont accordé une attention considérable à cette question et des projets de loi dans ce sens ont été présentés dans presque tous les Etats.

L'idée se développe et nous espérons que nous pourrons bientôt en suivre l'expérience.

Vu : le Président de la thèse,
Jean LESCURE.

Vu et permis d'imprimer :
Vu : le Doyen, Le Recteur de l'Académie de Paris,
Edgar ALLIX. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Publications du B. I. T.

Le chômage et les travaux publics (Genève 1931). *Etudes et documents*, Série C, N° 15.

Le problème du chômage en 1931. Etudes et documents, Série C, N° 16.

LESCURE. — *Des crises générales et périodiques de surproduction* (1^{re} édition et 4^e édition, Paris, Domat Mon Chrestien 1932).

JÈZE. — *Cours de finances publiques 1929-1930* (Paris, Giard, 1930).

GERMAIN-MARTIN. — *Sommes-nous sur la bonne route?* (Paris, Payot, 1934).

MILHAUD (Edgard). — *Nouveau travail, nouveau débouché. Un projet d'action immédiate contre le chômage et contre la crise* (Paris, 1933).

BELLET. — *Le chômage et son remède* (Paris, Alcan, 1912).

FUSS. — *La prévention du chômage et la stabilisation économique* (Bruxelles, L'Eglantine, 1926).

Budget speech in 1929.

LLOYD GEORGE. — *How to tackle unemployment, the liberal plans as laid before the government and the Nation* (London, 1930).

Is unemployment inevitable (London, 1925).

Beveridge. *Unemployment, a problem of industry* (London, Longmans, 1930).

KEYNES. — *A treatise on money* (London-Macmillan, 1930).

CLAY. — *The post war unemployment problem* (London, Macmillan, 1929).

PIGOU. — *The theory of unemployment* (London-Macmillan, 1933).

ROOS. — *Stabilisation of employment* (Bloomington Indiana).

HAWTREY. — *Trade and credit* (Longmans Green and Co, 1928).
The Principia Press, 1933).

HOOVER (Herbert). — *Business cycles and unemployment. Report and recommendation of a committee of the President's conference on unemployment with a foreword by Herbert Hoover* (New-York, 1923).

Revues.

Revue d'économie politique.

Les documents du travail.

L'Economiste français.

L'Economiste européen.

Annales de l'économie collective.

Annals of the american academy of Political and social science.

The Economist.

Review of Reviews and world's work.

Journaux.

Le Temps.

The Times.

Le Journal officiel.

Soziale Praxis (21 octobre 1926).

The United states News.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

<i>Le chômage, son ampleur, ses conséquences.....</i>	5
---	---

CHAPITRE II

<i>Les crises économiques et en particulier celle de 1929-34</i>	10
--	----

CHAPITRE III

<i>Définition de la politique des travaux publics considérés comme un remède au chômage.....</i>	15
--	----

CHAPITRE IV

<i>Problèmes économiques</i>	19
1° Proportion des commandes publiques et des commandes privées.	
2° Comment utiliser les commandes publiques comme régulatrices de l'activité économique.	
3° Effets: choc psychologique; pouvoir d'achat augmenté; oscillations économiques moins accentuées; coût inférieur des travaux ou tout au moins égal.	
4° Importance d'un plan d'ensemble.	
5° Critiques: seulement certains corps de métier sont employés; hausse du taux de l'intérêt, des prix des salaires et des matières premières.	

CHAPITRE V

<i>Problèmes financiers</i>	37
Financement des travaux publics par :	
1° des réserves ;	
2° L'impôt;	
3° L'emprunt.	
Les travaux publics créent-ils de l'emploi, ou le déplacent-ils seulement ?	

CHAPITRE VI

<i>Problèmes administratifs</i>	54
1° Nécessité d'une autorité unique centralisant les plans des travaux.	
2° Nécessités d'un conseil économique auquel est adjoint un service de statistique.	
3° Embauchage des ouvriers et conditions de travail.	

CHAPITRE VII

<i>Action internationale possible. — Ce qui a été fait dans quelques pays</i>	66
<i>Conclusion</i>	95
<i>Bibliographie</i>	99

